

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 296

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de marzo de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

La firma forense Rivera, Bolívar & Castañedas, actuando en representación de la **Cámara Panameña de Empresas Corredoras de Seguros (CAPECOSE)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 4 (numeral 17) del Acuerdo 11 de 20 de noviembre de 2013, emitido por la **Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La firma forense Rivera, Bolívar & Castañedas, actuando en representación de la **Cámara Panameña de Empresas Corredoras de Seguros (CAPECOSE)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 4 (numeral 17) del Acuerdo 11 de 20 de noviembre de 2013 (Cfr. fojas 3 - 25 del expediente judicial), cuyo tenor es el siguiente:

“**Artículo 4.** (Requisitos): Los contratos suscritos para operar como canal de comercialización alternativo de seguros, deben cumplir con los siguientes requisitos:

...

17. Pago en concepto de derechos de rescisión del contrato de comercialización y de la posterior supervisión de operaciones, atendiendo al grado de complejidad, de la siguiente manera:

17.1 Complejidad baja (B/.500.00)

17.2 Complejidad media (B/.1000.00)

17.3 Complejidad alta (B/.2,500.000)

Parágrafo 1. Una vez que la Superintendencia reciba la solicitud para autorizar un canal de comercialización alternativo

de seguros, ésta procederá a evaluar todos los documentos presentados con la misma, a fin de establecer el grado de complejidad que corresponde.

Para calificar la complejidad del contrato de comercialización, la Superintendencia tomará en cuenta diferentes factores, tales como: contenido y términos propios del contrato, número de productos a comercializar, volumen de canales de comercialización y/o puntos de ventas, entre otros.

Luego que la Superintendencia determine el grado de complejidad, ésta lo notificará al solicitante por medio de una nota en un período no mayor de cinco (5) días hábiles.

...”

II. Normas que se aducen infringidas.

La recurrente manifiesta que el acuerdo objeto de reparo infringe los artículos 20 (numerales 20 y 25) y 238 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, los cuales establecen que corresponderá a la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá actualizar o modificar los montos a que hacen referencia los artículos 41, 236 y 251; así como a reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de la citada ley; y que, a excepción de los impuestos y tasas establecidos en el Código Fiscal, las aseguradoras y los corredores de seguros, personas naturales o jurídicas, no podrán ser gravados con tasas, impuestos o contribuciones especiales que no aparezcan en la ley (Cfr. fojas 18 a 24 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La actora sustenta su disconformidad en que, a través de la emisión del acto objeto de reparo, la entidad demandada excedió la facultad reglamentaria contenida en la Ley 12 de 2012, puesto que, si bien, el artículo 20 (numeral 25) de dicha ley faculta a la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá a reglamentar mediante acuerdo de sus miembros, aquellas disposiciones **técnicas** que pueda contener esta norma, lo reglamentado mediante el artículo 4 (numeral 17) del Acuerdo 11 de 20 de noviembre de 2013, a juicio de la demandante, no puede ser considerado como una

disposición técnica, sino como una prestación onerosa que se ha pretendido introducir a través del citado acuerdo (Cfr. fojas 20 a 24 del expediente judicial).

En este mismo orden de ideas, indica la recurrente que la facultad reglamentaria que la ley le ha reconocido a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá se encuentra restringida por el principio de reserva establecido por la propia ley, a través del cual se establece una limitante al establecimiento de tasas, impuestos o contribuciones especiales a las aseguradoras y corredores de seguros, a excepción de aquellos que se encuentren establecidos en el Código Fiscal (Cfr. fojas 18 a 20 del expediente judicial).

Por otra parte, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, en defensa del acto demandado, indicó que en base a las facultades contempladas en la Ley 12 de 2012, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, aprobó el Acuerdo 2 de 28 de noviembre de 2012, mediante el cual se dictan disposiciones relacionadas al procedimiento de adopción de acuerdos reglamentarios a la Ley de Seguros, entre los que se pueden mencionar la obligación de someter a un proceso de consulta pública los proyectos de reglamentaciones que se dispongan adoptar, con la finalidad de cumplir con los principios de publicidad y transparencia, habiéndose cumplido en este sentido con todos los requisitos y exigencias establecidos por el Acuerdo 2 de 2012 (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

En este mismo contexto, indica la entidad demandada que, contrario a lo indicado por la recurrente, de conformidad a lo establecido en el artículo 306 de la Ley 12 de 2012, las disposiciones en ella contenidas se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia, estableciéndose de esta manera, según la demandada, una clara intención por parte del legislador a establecer que todos los aspectos de la ley serían reglamentados a través de acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, sin limitarlos únicamente a disposiciones técnicas como pretende hacer la demandante (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Así las cosas 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 Junta Directiva de 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 violentado los artículos 20 (numeral 20 y 25) y 238 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, los cuales serán analizados de manera conjunta en atención a la relación que guardan entre sí.

Como elemento previo al análisis que este Despacho se aboca a ejecutar, debemos indicar que a fin de poder realizar un correcto estudio de la norma, la misma debe ser analizada de manera integral y no de manera aislada, por lo que el contenido de un artículo debe ser interpretado en correlación con los que le anteceden, así como con los que le preceden, a fin de poder conocer el verdadero alcance de la norma y así evitar incurrir en errores de interpretación que hubiesen podido ser evitados a través de una lectura integral.

Dicho lo anterior, el análisis del caso que ocupa nuestra atención se centra en el alcance de la facultad reglamentaria que le fue reconocida a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá mediante la Ley 12 de 2012, a fin de poder determinar si el acto emitido por la entidad demandada en efecto rebasa la facultad a ella reconocida, o no.

En este sentido, la norma en cuestión contiene un (1) artículo cuyo análisis resulta imperativo a fin de determinar la legalidad, o no, del acto objeto de reparo, a saber:

“Artículo 238. Régimen impositivo especial de las personas supervisadas. Salvo por los impuestos y tasas establecidos en el Código Fiscal, las **aseguradoras** y los **corredores de seguros**, personas naturales y jurídicas, **no podrán ser gravados con tasas, impuestos o contribuciones especiales que no aparezcan en esta Ley.**” (Las negritas son nuestras).

Al realizar una cuidadosa lectura del artículo arriba citado podemos dar cuenta que, efectivamente, las aseguradoras y los corredores de seguros, sean estos personas naturales o jurídicas, no podrán ser gravados con tasas, impuestos o contribuciones especiales que no se encuentren debidamente establecidas en la ley; sin embargo, este no es el caso ante el

cual nos encontramos, toda vez que el acto administrativo cuya legalidad se cuestiona, no tiene por finalidad gravar, ni a las aseguradoras, ni a los corredores de seguros.

Al analizar el acto objeto de reparo, podemos observar que éste en su artículo cuarto entra a definir los requisitos que deben ser satisfechos a fin de poder obtener la autorización para funcionar como **canal de comercialización alternativo de seguros**, figura que la Ley 12 de 2012 define de la siguiente manera:

“**Artículo 3. Definiciones.** Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así.

...

9. Canales de comercialización alternativos. Bancos de licencia general, empresas financieras y cooperativas, así como empresas del sistema comercial, que han suscrito un contrato de comercialización con una aseguradora para que, por cuenta de esta, ofrezca y promueva la celebración del contrato de seguro a terceros, de conformidad con las condiciones estipuladas en dicho contrato de comercialización.” (Las negritas son nuestras).

Así las cosas, queda claro que al hablar de canales de comercialización alternativos de seguros, no estamos hablando de empresas aseguradoras, ni de corredores de seguros; sino de empresas que han suscrito un contrato de comercialización con una compañía aseguradora, para que por cuenta de esta se ofrezcan y promuevan productos del ramo de seguros a terceros.

En el marco de lo antes indicado, debemos advertir que el artículo 238 de la Ley 12 de 2012, no resulta aplicable a las relaciones que se buscan regular a través de la resolución cuya legalidad se cuestiona, puesto que si bien el mismo establece limitaciones para la imposición de gravámenes no previstos en la ley, dicha protección se limita a las **aseguradoras** y a **los corredores de seguros**, no alcanzando de la misma manera a las empresas que funcionen como **canal de comercialización alternativo de seguros**, las cuales por definición son distintas a aquellas.

En este orden de ideas, no debemos perder de vista el ámbito de aplicación de la Ley 12 de 2012, el cual es definido en su artículo 1, de la siguiente manera:

“**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** Quedan cometidos 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 corretajes o de corredores de seguros, y las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la profesión de corretaje de seguros.
...” (Las negritas son nuestras).

Lo anterior resulta de medular importancia dentro del caso que ocupa nuestra atención, puesto que, al ser los canales de comercialización alternativos de seguros compañías que ofrecen y promueven la celebración de contratos de seguros con terceros, los mismos se encuentran sin lugar a dudas bajo el control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, en lo que a este giro comercial se refiere.

Dentro de este contexto, resulta igualmente importante destacar que de conformidad al artículo 8 de la Ley 12 de 2012, el patrimonio y rentas de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, estará compuesto, entre otras cosas, por las tasas de regulación y supervisión establecidas en la ley, por lo que, al ser los canales de comercialización alternativos de seguros, empresas sometidas a la regulación, supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, resulta evidente que estos se encuentran debidamente facultados para establecer gravámenes a éstos últimos en atención a la función de supervisión y fiscalización que están llamados a cumplir.

Dicho lo anterior y considerando las características técnicas del tipo de contrato que se busca regular a través de la resolución demandada, no podemos compartir el concepto de ilegalidad manifestado por la recurrente en cuanto a la supuesta violación de lo dispuesto en el artículo 20 (numerales 20 y 25) de la Ley 12 de 2012; ya que el establecimiento de requisitos a fin de obtener la autorización para poder ejercer como canal de comercialización alternativo de seguro, implica llevar a cabo una reglamentación que sin lugar a duda reviste de elementos de alto tecnicismo, potestad que encuentra su fundamento

en el artículo 20 de la Ley 12 de 2012, el cual establece como ente superior jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva, entre otras cosas, reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones **técnicas** que se encuentren en la ley, tal y como se da en el caso que nos ocupa.

En virtud de lo anterior, se estima que los cargos de infracción que aduce el recurrente de los artículos 20 (numerales 20 y 25) y 238 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, deben ser acogidos por la Sala Tercera, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el artículo 4 (numeral 17) del Acuerdo 11 de 20 de noviembre de 2013**, dictada por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 628-15