

Panamá, 9 de febrero de 2004.

Magíster
DANIEL BATISTA
Fiscal Segundo Anticorrupción de la
Procuraduría General de la Nación
Ministerio Público
E. S. D.

Señor Fiscal:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales de servir de asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, procedemos a dar contestación a su Oficio N°4571, calendado 22 de diciembre de 2003, a través de la cual requirió, se le remitiera consultas relacionadas con la facultad de intervención a las empresas aseguradoras; asignada a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, contenida en el artículo 64 de la Ley N°59 de 29 de julio de 1996.

Sobre su petición, debemos señalarle que hasta la fecha esta Procuraduría, no ha absuelto consultas formales, sobre la temática planteada, de allí, que pasamos a emitir nuestro parecer jurídico de la interpretación del artículo, objeto de esta consulta.

Concretamente, le interesa conocer el criterio de esta institución, respecto a si la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, está facultada para “desalojar a los ocupantes de un local intervenido, cambiar cerraduras y retener los bienes muebles existentes en el mismo, acciones éstas que podrían asimilarse a las realizadas por otras autoridades en diligencia de allanamiento y secuestro”.

Como cuestión previa, cabe señalar que la Ley 59 de 1996, reglamenta las entidades aseguradoras, administradoras de empresas y corredores y ajustadores de seguros y la profesión de corredor o productor de seguros, estableciendo claramente en el artículo 1 de la ut supra citada ley, que “quedan sometidas al control, autorización previa, fiscalización y 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 de fianzas así como las administradoras de empresas

aseguradoras, administradoras de corredores de seguro y ajustadores de las personas jurídicas que se dediquen al corretaje de seguro.”

La Ley 59 de 1996, además de reglamentar las entidades Aseguradoras, Administradoras de Empresas y Corredores o Ajustadores de Seguros y la profesión de Corredor o Productor de Seguros, crea la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, asignándole a esta entidad de forma privativa y exclusiva la facultad de controlar, fiscalizar, supervisar a todas las empresas dedicadas a actividades de seguros.

En ese sentido, cabe decir, que toda empresa que pretenda realizar actividades ligadas al negocio de seguros, para iniciar las respectivas operaciones deberá contar con la autorización de la Superintendencia.

El tema consultado, se refiere al alcance de la facultad de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros, para intervenir negocios con operaciones de seguros, respecto a los bienes de las mismas.

Para una mejor comprensión del análisis de la temática, nos permitimos presentar, cómo se definen los conceptos **bienes e intervención**, veamos:

“Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, sobre bienes expresa: “Bienes jurídicamente son todas las cosas corporales o no que pueden constituir objeto de una relación jurídica de un derecho, de una obligación o de uno u otro. Todas las cosas que son o pueden ser objetos de apropiación.”

Asimismo señala Cabanellas lo siguiente:

“La norma, salvo excepciones expresas, consiste en que todos los bienes puedan ser enajenados a título oneroso o gratuito. A la posibilidad material y jurídica debe sumarse la cualidad de quien la enajene que en principio solo es el propietario de los mismos cuando tenga libre disposición de los mismos. En otros casos se requiere, facultad legal o autorización judicial”

El Código Civil, en su artículo 324, dice respecto a bienes, lo siguiente: “Todas las cosas que son o pueden ser objetos de apropiación se consideran como bienes muebles e inmuebles”.

Sobre el concepto intervención, el Diccionario Espasa, Economía y Negocios. Arthur Anderson, se refiere a intervenir en los siguientes términos:

“En procedimientos concursales, actuación tendiente a la autorización y fiscalización de las operaciones realizadas por la entidad intervenida. También impedir la libre circulación de los bienes de la parte intervenida”.

Luego entonces, la intervención es un acto debidamente autorizado con la finalidad de fiscalizar las actividades de una entidad, en el presente caso se trata de compañías de seguros, pues, la empresa intervenida queda impedida para disponer de sus bienes. Es decir, que los bienes de la entidad intervenida quedan a disposición del interventor, que no es más que la entidad que interviene.

Ahora bien, analicemos la norma objeto de esta consulta, contenida en la Ley 59 de 1996, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 64: La Superintendencia mediante resolución motivada y con la aprobación del Consejo Técnico, podrá intervenir los negocios de una compañía de seguros, tomando posesión de sus bienes y asumiendo su administración en los términos que la superintendencia determine por cualquiera de las siguientes causas:

1. A solicitud de la propia compañía.
2. Si reduce el capital pagado, las reservas o el fondo de reserva por debajo de lo requerido por la ley.
3. Si la compañía de seguros lleva a cabo sus operaciones de modo ilegal, negligente o fraudulento.
4. Si la compañía no puede proseguir operaciones sin que corran peligros los intereses de los asegurados.
5. Si el activo de la compañía no es suficiente para satisfacer íntegramente su pasivo.
6. Si la Superintendencia lo juzga conveniente, por haber demorado sin justificación la liquidación o disolución voluntaria”.

De la norma transcrita se extrae, en primera instancia que la intervención trata de un procedimiento administrativo, igualmente reiterado en el artículo 47 de la Ley 63 de 1996, sobre lo cual, se observan varios elementos a saber;

- a) La Superintendencia es el ente competente, para la intervención de una empresa de seguros,
- b) la intervención se declarará a través de resolución motivada,
- c) el Consejo Técnico debe aprobar la intervención.
- d) con el acto de intervención, la Superintendencia tiene la potestad legal de, de poseer o tener los bienes de la empresa, entendiéndose que ello es para todos los de propiedad de la empresa intervenida, sin hacer distinción alguna, para tales efectos.
- e) también se faculta a la Superintendencia de Seguros, asumir la administración de la empresa intervenida por causas específicas que bien indica la norma analizada.

Se observa, que a la Superintendencia se le otorga facultad legal, para poseer los bienes de las empresas intervenidas, sin hacer distinción alguna sobre los mismos, lo que es

congruente con el rol de administrador que se le asigna, teniendo de esta forma, autorización para gestionar y custodiar las posesiones e intereses de la empresa, con lo cual se le reconoce atribuciones amplias para la contratación y dirección del personal necesario. Cabe señalar, que quien ejercerá directamente la administración, representación legal y control de la compañía, será el interventor e interventores designado por la Superintendencia, a quien se le asignan facultades privativas claramente enunciadas en el artículo 67 y 68 de la Ley 59 de 1996.

El período de intervención será de treinta días calendarios, o sea un mes, el cual podrá prorrogarse excepcionalmente, por un mes más, a solicitud del interventor. Es decir, que un negocio de seguros, sólo podrá estar bajo el control y administración de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, hasta por dos meses. (artículo 70)

En consecuencia, la ley le otorga facultades privativas y exclusivas a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, sobre los bienes de la empresa intervenida durante el tiempo que dure el proceso de intervención, como se dispone en la Ley 59 de 1996. Otra situación surge, una vez culmine dicho proceso.

Ahora bien, sobre el punto consultado es pertinente referirse a los efectos que produce, el estado de intervención de una empresa reaseguradora, una vez se declara aquella. Los artículos 56 y 57 de la Ley 63 de 1996, por la cual se regulan las operaciones de reaseguros y las de las empresas dedicadas a esa actividad, disponen lo siguiente:

“Artículo 56: La compañía intervenida no estará sujeta a secuestro, embargo o retención, ni procederá solicitud alguna de quiebra o de liquidación forzosa. Así mismo se suspende la prescripción de sus créditos y deudas. Tampoco podrá pagarse deuda de la compañía intervenida, originada con anterioridad a la intervención, sin la autorización de la Comisión.”

“Artículo 57: Mientras dura la intervención, ningún bien de la empresa intervenida podrá ser secuestrado ni embargado”.

Como se aprecia, las normas escritas se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, en primer lugar se extrae claramente la prohibición de acciones civiles cautelares o ejecutivas de terceros dirigidas contra el patrimonio de la empresa intervenida, además de la prescripción del pago de deudas anteriores a la intervención de la compañía sin la debida autorización de la Comisión Nacional de Reaseguros.

Sobre este tópico, la Procuraduría ha emitido dictamen jurídico sobre la circunstancia o situación jurídica de los bienes de una empresa reaseguradora intervenida, mediante Consulta N°76, de 9 de abril de 1999, en la cual ha manifestado que los bienes de una empresa intervenida, no podrán ser objeto ni de secuestro, embargo o cualquier otra acción que sobre ellos recaigan.

El segundo artículo citado, reafirma la no permisibilidad de que se dirijan medidas cautelares y ejecutivas contra la empresa durante la intervención, y se agrega el término o espacio de tiempo durante el que rige dicha prohibición.

De lo anterior, surgen dos situaciones, a saber: cuando un negocio de seguros se encuentra intervenido, las facultades sobre sus bienes las posee exclusivamente la Superintendencia, a través del interventor designado por ésta, excluyendo la ingerencia de otras autoridades durante la intervención. Una vez finalizado formalmente el proceso de intervención, son viable acciones por otras autoridades (como medidas precautorias) y la ejecución por parte de terceros acreedores de la entidad intervenida.

En conclusión, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, está legalmente facultada para tomar posesión de los **bienes**, comprendiéndose según este concepto los corporales o no que pueden ser objeto de apropiación, cuya intervención se haya declarado, durante el período que dure la misma, cuyo plazo es de dos meses. Durante este período las autoridades judiciales se encuentran impedidas de ejercer alguna acción legal.

A manera de ilustración del tema consultado, le adjuntamos copia de la Consulta N°79, de 1999, esperando de esta forma haber atendido satisfactoriamente su solicitud, se suscribe de usted.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.