



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de mayo de 2021
C-071-21

Licenciado

Alberto C. Vásquez R.
Superintendente de Seguros y
Reaseguros de Panamá
Ciudad.

Ref.: Pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia en proceso de liquidación forzosa.

Señor Superintendente:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores públicos, nos permitimos ofrecer contestación a su escrito presentado ante esta Procuraduría, por medio de la nota DSR-0308-2021 de 29 de marzo de 2021, mediante la cual solicita consejo jurídico en relación con el procedimiento a seguir en el proceso de liquidación forzosa de la compañía Istmo Compañía de Reaseguros Inc.; mismo que se encuentra en su etapa final de pago de las acreencias debidamente reconocidas para el cierre y disolución de la sociedad.

En relación a lo anterior debo señalarle, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, en el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos a: *“los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto”*, este Despacho se encuentra limitado a los dictámenes presentes establecidos en su artículo 2, el cual se expresa de la siguiente manera:

Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”

Teniendo como referencia lo anterior y luego de la lectura de su nota, observamos que hace mención a incidencias del proceso manifestando que, *“mediante sentencia de un tribunal competente se condena a Istmo Compañía de Reaseguros Inc., al pago de obligaciones laborales de ex colaboradores de la sociedad, antes de su liquidación, las cuales se constituyen como obligaciones reconocidas por sentencia, de acuerdo con el orden de prelación establecido por Ley N° 12 de 2012”*, por lo que en atención a las facultades

otorgadas a esta Procuraduría, mediante el citado artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, no nos es dable emitir un dictamen prejudicial respecto a situaciones y/o actuaciones administrativas materializadas en la esfera gubernativa, las cuales con posterioridad puedan ser ventiladas de acuerdo a las competencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, a manera de orientación procederemos a realizar un breve análisis de las normas que guardan relación con el proceso de liquidación forzosa. Veamos:

El artículo 12 numeral 10 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, califica las funciones de: “*Proponer a la Junta Directiva con base en esta Ley y su reglamentación la solicitud de reorganización, transferencia de cartera, **liquidación forzosa** y cancelación de licencias de las aseguradoras*” como funciones atribuibles a la figura del Superintendente, las cuales son de naturaleza estrictamente técnicas y privativas de este funcionario.

De lo anterior se colige, que el Superintendente es quien da inicio al proceso de liquidación de las compañías aseguradoras, el cual puede ser solicitado de manera voluntaria por la propia compañía, siendo la propia Ley N° 12 de 3 de abril 2012, la que detalla todo el proceso de liquidación voluntaria señalando que para que se dé la aprobación, la Aseguradora solicitante debe contar con fondos para hacer frente a sus obligaciones¹; o bien cuando el ente regulador, entiéndase la Superintendencia, considera en base a los resultados arrojados en el proceso de control administrativo y operativo de la Aseguradora, es decir cuando **esta**, se encuentre en estado de insolvencia o se haga imposible o extremadamente difícil su recuperación, la Superintendencia dará por terminada la reorganización e iniciará el proceso de liquidación forzosa de la misma². Posteriormente ordenará la liquidación administrativa y mediante Resolución motivada, designará a uno o más liquidadores, quien dependerá funcionalmente del superintendente y dará cuenta de su gestión a la Junta Directiva.³

En este orden de ideas, de la norma objeto de estudio se colige que el liquidador, es nombrado por la Superintendencia, el cual depende funcionalmente de esta y debe rendir informes de sus actuaciones ante la Junta Directiva por intermedio del Superintendente; tal como se desprende del artículo 114 citado a continuación:

“Artículo 114: Designación del liquidador: La Superintendencia designará, según sea el caso y a su discreción, dependiendo de la complejidad de la aseguradora, a un liquidador o a una junta de liquidación conformada por hasta tres miembros cuyos integrantes no tengan relación directa ni indirecta con la aseguradora o entre sí, hasta el cuarto grado de consanguinidad.”

¹ Cfr. Artículo 78 ibídem

² Cfr. Artículo 110 ibídem

³ Cfr. Artículo 114 ibídem

El liquidador o la junta de liquidación ejercerá privativamente la representación legal, administración y control de la aseguradora, y responderá al superintendente. En caso de un solo liquidador, este deberá contar con un mínimo de cinco años de experiencia en el sector de la industria de seguros y si se tratara de una junta de liquidación, al menos uno de sus integrantes deberá cumplir con este requisito. El superintendente designará a la persona encargada de presidir la junta de liquidación.

El liquidador o la junta de liquidación dependerán funcionalmente del superintendente de Seguros y Reaseguros, y dará cuenta de sus actuaciones a la Junta Directiva por medio del superintendente. Además, deberá llevar cuanta ordenada y comprobada de su gestión.

El liquidador o la Junta de liquidación orientará la marcha del proceso de liquidación forzosa tomando en cuenta los siguientes criterios:

- 1. La celeridad que debe revestir el proceso a fin de hacer líquidos con la mayor prontitud posible, y atendiendo las normas que en ese sentido desarrolle la Superintendencia, los bienes de la aseguradora para satisfacer las acreencias que hubiera.*
- 2. La diligencia, simplicidad y transparencia en el trámite.*
- 3. El respeto de los derechos y prelación que reconozca esta Ley.*

Del artículo citado, se detalla la designación, atribuciones y facultades del liquidador así:

- Es la Superintendencia quien designa al liquidador o junta de liquidadores, según sea el caso y a su discreción, dependiendo de la complejidad de la aseguradora.
- El liquidador o la junta de liquidación ejercerá privativamente la representación legal, administración y control de la aseguradora, y responderá al superintendente.
- El liquidador o la junta de liquidación dependerán funcionalmente del Superintendente de Seguros y Reaseguros.
- El liquidador orientará el proceso de liquidación forzosa tomando en cuenta los siguientes criterios: la celeridad, la diligencia, simplicidad y transparencia en el trámite, y el respeto de los derechos y prelación que reconozca esta Ley.

Vemos pues, como dentro del proceso de liquidación forzosa, el liquidador o la junta de liquidación según sea el caso, debe llevar dicho proceso con la mayor celeridad, diligencia, transparencia y respetando los derechos de los acreedores y las prelación tal como lo establece el artículo 123 de la Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, para hacer efectivo el pago de las obligaciones de la aseguradora. Veamos:

"Artículo 123: Orden de prelación de créditos: Salvo lo dispuesto en otros artículos de esta ley, las obligaciones de la aseguradora serán pagadas durante la liquidación en el siguiente orden:

1° El Fondo de Ahorro y el Valor de rescate de las pólizas de vida individual, pensiones, anualidades, rentas y rentas vitalicias. Estos pagos serán realizados a prorrata en proporción a la cuantía de tales valores desglosados e identificados.

2° Los siniestros autorizados y no pagados acaecidos antes de la entrada en vigor de la toma de control o reorganización, hasta la suma de diez mil balboas (B/.10,000.00)

3° La prima pagada y no devengada, así como la reserva matemática de las pólizas de vida individual no consideradas en el numeral 1.

4° Las obligaciones de carácter laboral.

5° las obligaciones de la Caja de Seguro Social en concepto de cuotas empleado-empleador de los empleados de la aseguradora.

6° Las obligaciones de carácter tributario con el Tesoro Nacional o los municipios, así como tasa por servicios públicos que preste el Estado.

7° Las demás obligaciones.

Las obligaciones comprendidas dentro de cada una de las categorías anteriores se pagaran a prorrata. Cada categoría excluye a las otras según el orden establecido en este artículo hasta donde alcancen los bienes de la aseguradora. No obstante, el privilegio de los ahorristas y rentistas será sobre las inversiones que el liquidador puede identificar que respalden el Fondo de Ahorro y Valor de rescate de dichas pólizas, según lo establecido en el numeral 1. Luego de liquidadas y agotadas estas, sin que se haya saldado a todos los ahorristas y rentistas, estos tendrán la misma gradación que las obligaciones del numeral 6.

Las obligaciones reconocidas mediante sentencias o laudo arbitral serán pagadas en la categoría que corresponda, según su naturaleza y a prorrata.

No se aplicará al pago de las obligaciones de las aseguradoras el orden de prelación o de preferencia establecido en otras leyes.

Los acreedores domiciliados en Panamá por sus créditos convenidos en el país gozarán de preferencia sobre bienes y derechos de la aseguradora situados en el territorio nacional."

Como se puede apreciar, el artículo 123 ut supra, hace referencia al orden en que deberán ser pagadas las obligaciones de la aseguradora dentro del proceso de liquidación forzosa, el cual no debe desatender el liquidador o la junta de liquidación, señalando además que las "obligaciones reconocidas mediante sentencias o laudo arbitral serán pagadas en la categoría que corresponda, según su naturaleza y a prorrata y que no se aplicará al pago de las obligaciones de las aseguradoras el orden de prelación o de preferencia establecido en otras leyes", con lo cual se busca garantizar a cada una de las personas que participará en calidad de acreedores que lo harán con los mismos beneficios y restricciones que dispone la ley, sin privilegios al encontrarse en igualdad de condiciones.

Aunado a lo anterior, el artículo 244 de la norma referida, define la competencia privativa para la protección de los asegurados de la siguiente manera:

"Artículo 244: Competencia privativa. La protección al consumidor de los servicios de seguros se regirá por las normas especiales contenidas en este título y la Superintendencia velará privativamente por su cumplimiento.

En consecuencia tendrá la facultad de reglamentar y fijar el sentido y alcance e interpretación de sus normas en la forma que estime conveniente para dar cumplimiento a lo aquí establecido.

Por razón de la naturaleza de seguros, se otorga a la Superintendencia la competencia privativa para conocer y proteger los derechos del consumidor de seguros en la vía administrativa."

Bajo este escenario, todo lo relativo al proceso de liquidación forzosa establecido en el artículo 112 y demás concordantes de la Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, le corresponde al liquidador ejercerlo privativamente así como la representación legal, administración y control de la aseguradora, además responderá al superintendente sobre el proceso de liquidación forzosa y respetará los derechos y prelación, tal como lo establece el artículo 114.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/rae