

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1269

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 09 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.**

La firma forense Quality Lawyers & Consultants, en nombre y representación de **Seguros Confianza, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016, expedida por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.**

**Alegato de conclusión.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, **cumpliendo con la función de “representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción...”**, y con sustento en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

**I. Contestación de la demanda.**

Al contestar el traslado, indicamos que la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención tiene como propósito que se declare nula, por ilegal, la **Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016**, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, en la que se resolvió **ordenar la liquidación forzosa de Seguros Confianza, S.A.**,

además de indicar que **agota la vía gubernativa**. Ese acto administrativo fue objeto de un “Aviso al Público” fijado el 5 de septiembre de 2016, donde se comunicó la Toma de Control Administrativo y Operativo de la empresa, y desfijado el 8 de septiembre de 2016, tal como lo establece el artículo 94 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012. Además, se realizó la publicación correspondiente en un periódico de circulación nacional los días 21, 22, 23, 24 y 25 de noviembre de 2016, al tenor de lo establecido en el artículo 115 del citado cuerpo normativo (Cfr. fojas 28-32; 67-72 y 79 del expediente judicial).

En aquella oportunidad hicimos referencia a la sustentación de la pretensión que realizó la apoderada judicial de la aseguradora, quien manifestó que, en lugar de publicarse el “Aviso de Liquidación” del que trata el artículo 115 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá procedió a publicar en un diario de circulación nacional, la “Resolución que ordena la liquidación” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En ese momento nos referimos a lo señalado por la abogada de la demandante, quien sostuvo que el acto acusado de ilegal designó como liquidador al Licenciado Gilberto Quintana; sin embargo, en sus puntos quinto, sexto y séptimo, esa misma resolución indica que una Junta de Liquidación sería la encargada de llevar a cabo el procedimiento en mención (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En la Vista de contestación de la demanda también hicimos referencia al argumento de la apoderada especial de la accionante, quien sostuvo que el señor Raymond Smith Guerra firmó el acto acusado de ilegal, cuando su periodo como directivo expiró el 21 de mayo de 2016, por lo que, en su opinión, la Sala Tercera debe decretar la nulidad absoluta de la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016 (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En adición, señalamos que la firma forense que representa a la demandante comunicó en su acción que el aviso que contiene la transcripción de la resolución

debió permanecer fijado hasta el 25 de noviembre de 2016; sin embargo, el punto décimo segundo de la resolución acusada indica que la orden de liquidación forzosa empezó a regir el 21 de noviembre de 2016 (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Luego de expresar los cargos formulados por la demandante, este Despacho procedió a consignar sus descargos en los que nos opusimos a los señalamientos de ilegalidad expuestos por la aseguradora en relación con las disposiciones que aduce han sido infringidas con la expedición del acto acusado, según explicamos de manera conjunta.

Tal como lo señalamos en aquella oportunidad, la defensa del acto administrativo acusado se sustentó en el contenido de la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, acusada de ilegal, en la que se explica, en resumen, el procedimiento administrativo seguido a la sociedad demandante.

En esa Vista de contestación de la demanda consideramos preciso anotar, que el Consejo Técnico de Seguros otorgó una licencia a la sociedad Seguros, Garantías y Caucciones, S.A., mediante la Resolución CTS-004 de 6 de mayo de 2011, para operar como compañía de seguros en los ramos de personas, generales y fianzas (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

También indicamos en aquella Vista, que por medio de la Resolución 0684 de 26 de agosto de 2011, Seguros, Garantías y Caucciones, S.A., cambió su razón social a Mutual Católica, Compañía de Seguros, S.A., la cual modificó su nombre nuevamente a través de la Resolución 0345 de 8 de octubre de 2012, a **Seguros Confianza, S.A.** (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Entre nuestros descargos, mencionamos que el Memorando DSES-MS-SCO-375 de 26 de noviembre de 2015, emitido por la Dirección de Supervisión de Empresas de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, recomendó iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio a **Seguros**

**Confianza, S.A.**, por insuficiencia en el patrimonio mínimo requerido al 30 de septiembre de 2015 (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Por tal razón, **Seguros Confianza, S.A.**, presentó a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, como medida de subsanación de dicha infracción, la compra de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00) en bonos del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., el 26 de noviembre de 2015 (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En nuestros descargos, mencionamos que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá emitió la Resolución JE-SSRP-023 de 6 de junio de 2016, en la que resolvió sancionar a **Seguros Confianza, S.A.**, con una multa de dieciocho mil balboas (B/.18,000.00), por haber incurrido en la infracción consistente en insuficiencia del patrimonio mínimo requerido al 30 de junio de 2016 (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En nuestra Vista Fiscal, hicimos referencia al hecho que la Dirección de Supervisión de Empresas de Seguros de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por medio del Memorando DSES-M-0240 de 22 de agosto de 2016, recomendó que a **Seguros Confianza, S.A.**, se le aplicara una medida preventiva sobre la base de su insuficiencia en el patrimonio legal que mantenía al 30 de junio de 2016, tal como lo permite la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Por consiguiente, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá expidió la Resolución OAL 192-2016 de 24 de agosto de 2016, en la que le ordenó a **Seguros Confianza, S.A.**, que, a partir de esa fecha, debía presentar ante esa institución, de manera diaria, todos los estados de cuentas bancarias y de inversiones de las casas custodias; informar a Capital Bank, Global Bank, Banisi, Unibank, BAC International Bank, BAC Panamá, BAC Valores y Winexco Securities, que los activos que respaldan reservas no son “sujetos de gravámenes”; y que debía

entregar mensualmente el Margen de Solvencia Mínimo Requerido; de Liquidez Mínima Requerida; y de Patrimonio Legal (Cfr. fojas 67 y 77 del expediente judicial).

Según lo menciona la resolución acusada de ilegal, casi desde un mes antes, la Dirección de Supervisión de Empresas de Seguros de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá expidió el Memorando DSES-M-194 de 26 de julio de 2016, en el que indicó lo siguiente:

- “La aseguradora **Seguros Confianza, S.A.**, presentó inversión de B/.3,000,000.00 en bonos del Aeropuerto Internacional de Tocumen como corrección a la insuficiencia de B/.1,914,854.00 detectada en la medición del Patrimonio Legal al 30 de septiembre de 2015.
- Las confirmaciones recibidas de la casa de custodia de valores entre noviembre de 2015 y julio de 2016, solo mostraban la titularidad de dichos bonos, su valor nominal y su valor de mercado. Sin embargo, el 25 de julio de 2016 al revisar los estados de cuenta, se evidenció que mostraban ‘**Custodia pignorada**’ por ‘**Operaciones de Recompra**’ por aproximadamente el 85% del valor de los bonos. Al conocer esta obligación la Superintendencia de Seguros de Reaseguros de Panamá procede a recalcular el patrimonio técnico acorde a lo que establece la Resolución 576-A de 7 de noviembre de 1996, determinando que al 30 de junio de 2016, existía una insuficiencia de patrimonio de B/.2,842,452.00.
- Los Estados Financieros publicados por el regulado al cierre del 31 de diciembre de 2015, no reflejaban que dichas inversiones estuvieran pignoradas.” (Cfr. fojas 67-68 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Supervisión de Empresas de la mencionada institución dictó el Memorando DSES-M-250 de 29 de agosto de 2016, por medio del cual corroboró la información que contenía el memo anterior; agregó que la aseguradora no había indicado la existencia de restricciones en sus activos; y que en la carta de gerencia comentaba que estaban en proceso de otras pignoraciones a sabiendas que en la Ley 12 de 3 de abril de 2012, de Seguros, se prohíbe tener ese tipo de inversiones pignoradas o gravadas, tal como lo establecen los artículos 217 y 218 de ese mismo cuerpo normativo, por lo que recomendó iniciar un proceso de toma de control administrativo y operativo de ésta, puesto que **se habían dado las causales descritas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 93 de**

la Ley 12 de 3 de abril de 2012, los cuales facultan a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá para ordenar el control administrativo y operativo de Seguros Confianza, S.A. (Cfr. foja 68 del expediente judicial); norma que en lo pertinente dispone:

**“Artículo 93. Causales de toma de control administrativo y operativo.** El superintendente, mediante resolución motivada, podrá decidir la toma de control administrativo y operativo de una aseguradora, incluyendo la posesión de sus bienes y el ejercicio de su administración, para la mejor defensa de los intereses de los contratantes, asegurados y acreedores, por cualquiera de las siguientes causas:

...  
3. Si la aseguradora incumple el capital mínimo requerido, o el nivel de las reservas se encuentren por debajo de lo requerido por la ley.

4. Si la aseguradora realiza sus operaciones de modo ilegal, negligente o fraudulento.

5. Si la aseguradora no puede proseguir sus operaciones sin que corran peligro los intereses de los contratantes.

...”

En ese mismo sentido, la resolución acusada sostiene que el **Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá emitió la Resolución OAL-199 de 2 de septiembre de 2016**, por medio de la cual **ordenó la toma de control administrativo y operativo de Seguros Confianza, S.A.**, por un periodo de treinta (30) días hábiles prorrogables, por incurrir en las causales establecidas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 93 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, ya citados (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

El acto acusado de ilegal, también señala que en la toma del control administrativo y operativo de **Seguros Confianza, S.A.**, se dispuso la designación del Licenciado Gilberto Quintana, como Administrador Interino, a fin que ejerciera privativamente la representación legal, la administración y el control de esa compañía de seguros, a nombre de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, de acuerdo con las facultades y las obligaciones establecidas en el artículo 97 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

En adición, se indica que la Resolución OAL-199 de 2 de septiembre de 2016, le fue notificada a **Seguros Confianza, S.A.**, mediante el aviso fijado en lugar visible en las oficinas principales de la aseguradora, por tres (3) días hábiles consecutivos que vencieron el 8 de septiembre de 2016, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.), de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

También hay documentos en los que se constata, que el 13 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá recibió una Nota de fecha 6 de septiembre de 2016, suscrita por Patricio Pezoa Araya, Presidente de **Seguros Confianza, S.A.**, que guarda relación con la designación del Administrador Interino; en la que, además, reconoce que dicha aseguradora no cuenta con el patrimonio exigido por la Ley; y, a su vez, recomienda que se realicen las gestiones pertinentes con miras a la liquidación voluntaria de la hoy demandante (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, el 21 de octubre de 2016, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá recibió el informe final del Administrador Interino, Licenciado Gilberto Quintana, con las siguientes observaciones:

“1. Se pudo percatar que existen discrepancias en los registros de contabilidad y en los balances financieros y que se mantiene una insuficiencia del capital mínimo para ejercer el negocio de seguros.

2. Que la aseguradora **Seguros Confianza, S.A.**, mantiene un patrimonio neto ajustado de B/.200,989.14 del capital exigido por la ley que es de B/.5,000,000.00, lo que arroja una insuficiencia en el patrimonio de B/.4,799,010.86.

3. En cuanto a los siniestros incurridos, costos de adquisición y gastos generales, los mismos fueron prorrateados en diferentes periodos fiscales.

4. Consta nota fechada el 8 de julio de 2016, mediante la cual el gerente general, de la aseguradora **Seguros Confianza, S.A.**, solicita a la casa de valores, traspasar las acciones de California Fixed Income Fund, Inc., por B/.1,610,049.09, a la cuenta de uno de

los accionistas, afectando las inversiones y el patrimonio de la aseguradora.

5. Se pudo apreciar que los estados de cuenta que sustentan registros contables utilizados por la aseguradora **Seguros Confianza, S.A.**, no concuerdan con el que presentó el banco. En dichos estados de cuentas se registraron cargos bancarios por B/.66,799.31 y B/.44,997.55, en concepto de cuenta por cobrar a uno de los accionistas de la compañía aseguradora.

6. La aseguradora **Seguros Confianza, S.A.**, no subsanó la deficiencia en el patrimonio durante la toma de control administrativo y operativo de la aseguradora.” (Cfr. fojas 68-69 del expediente judicial).

Según se señala en la mencionada resolución acusada de ilegal, el Administrador Interino designado dentro del proceso de la toma de control administrativo y operativo, arribó a las siguientes conclusiones: *“Finalmente y fundamentados en los resultados del margen de solvencia que tiene como objetivo garantizar la capacidad de una empresa de seguros desde un punto de vista dinámico, es decir, para cumplir con las obligaciones a que tenga que hacer frente en el desarrollo futuro de su actividad, se concluye que los fondos o capital en existencia no son suficientes para cumplir con todas las obligaciones de Seguro Confianza, lo que confronta un déficit en el margen de solvencia de B/.(358,595.89) y una insuficiencia en el patrimonio de B/.(4,799,010.86)”*. En atención a lo manifestado, dicho Administrador Interino, en su informe final, **recomendó que se procediera a la liquidación forzosa de Seguros Confianza, S.A.** (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

De acuerdo con lo señalado en la resolución objeto del proceso que ocupa nuestra atención, en el Análisis Comparativo del Margen de Solvencia de junio de 2016, versus al de septiembre de 2016, contenido en el Reporte de Toma de Control Administrativo y Operativo de **Seguros Confianza, S.A.**, se puede observar que hubo un deterioro significativo en los Índices de Solvencia, Liquidez y Patrimonio, de la siguiente forma:

"1. El Patrimonio Técnico Ajustado tuvo una disminución neta de B/.1,956,558.86 producto de:

A. La recaudación del Capital Pagado (Asiento de Diario que corrigió la forma en que inicialmente registraron la adquisición de los bonos del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.) por un total de B/.3,602,544.00.

B. El Déficit pasó de B/.2,848,952.73 al 30 de junio de 2016 a B/.4,533,480.60 al 30 de septiembre de 2016, Es decir, que se incrementó el déficit en B/.1,684,527.87.

C. Las Reservas legales aumentaron el patrimonio en B/.8,220.59.

D. Disminuyó el rubro de Activos Pignorados que incluye activos no Líquidos y de difícil recuperación en B/.270,109.79.

E. Las cuentas por cobrar accionistas, directores y corredores aumentó en B/.118,911.65.

F. Las Inversiones en los libros disminuyen producto de la cesión de B/.1,610,049.09 de las acciones que la aseguradora mantenía en el fondo de inversión, California Fixed Income Fund, Inc., debido a una instrucción impartida por parte de la aseguradora **SEGUROS CONFIANZA, S.A.** y por la corrección del registro contable de los bonos del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. disminuyendo su valor en B/.2,657,610.81.

G. Las Inversiones en Valor de Mercado disminuyen a B/.1,096,565.62 por la cesión mencionada en el punto anterior por B/.1,610,049.09 y aumentan por la corrección del registro contable de los bonos del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., por B/.498,003.47 y por el incremento neto en Bonos de la República de Panamá por B/.15,480.00.

2. La liquidez disminuye de B/.2,146,675.00 a B/.376,490.59 como consecuencia de:

A. El aumento de la Reserva de Siniestros de B/.776,855.16.

B. La liquidez actual disminuye en B/.993,329.25 producto de la disminución en el valor de mercado de las inversiones y un ligero aumento en las cuentas de Efectivo." (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

Según lo manifestado en la Resolución acusada de ilegal, lo antes descrito muestra la situación crítica de **Seguros Confianza, S.A.**, y que el deterioro patrimonial y de liquidez va más allá de las razones que determinaron la toma de control administrativo y operativo en la Resolución OAL-199 de 2 de septiembre de 2016, puesto que **la aseguradora también incumplió con lo señalado en el artículo 93 (numerales 6 y 7) de la Ley 12 de 3 de abril de 2012**, en cuanto a la capacidad de cubrir los pasivos de la aseguradora y el riesgo que la solvencia y la liquidez pongan en peligro los derechos de los contratantes, acreedores y personas interesadas (Cfr. fojas 69-70 del expediente judicial), según se cita a continuación:

**“Artículo 93. Causales de toma de control administrativo y operativo.** El superintendente, mediante resolución motivada, podrá decidir la toma de control administrativo y operativo de una aseguradora, incluyendo la posesión de sus bienes y el ejercicio de su administración, para la mejor defensa de los intereses de los contratantes, asegurados y acreedores, por cualquiera de las siguientes causas:

...

6. Si el activo de la aseguradora no es suficiente para satisfacer íntegramente su pasivo.

7. Si la solvencia y/o liquidez de la aseguradora son insuficientes de forma que se pongan en peligro los derechos y patrimonios de los contratantes, acreedores y personas interesadas.

...”

La mencionada resolución también agrega, que la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá evaluó con detenimiento la recomendación y el informe del Administrador Interino, en el que se mostraba el estado en que se encontraba **Seguros Confianza, S.A.**, el cual mostró un deterioro significativo en la condición financiera, administrativa y operativa de la misma, lo que, según afirma, ponía en peligro los intereses de los asegurados y demás contratantes, quienes confiaron sus recursos en dicha aseguradora, con la promesa de obtener, en contraprestación, coberturas de seguros en caso de la ocurrencia de un siniestro (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

Para tales propósitos, la entidad demandada, en su momento, invocó los artículos 20 (numeral 2) y 41 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que puntualizan:

“**Artículo 20. Funciones.** Como ente superior jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1...

2. Decidir la reorganización y liquidación forzosa, así como la cancelación de las licencias de las aseguradoras.

...”

“**Artículo 41. Capital mínimo requerido.** A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, las empresas que soliciten autorización para operar o que estén operando como aseguradoras deberán constituir en efectivo un capital mínimo de cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00).

La Junta Directiva a solicitud y justificación sustentada del superintendente podrá revisar cada tres años el monto del capital mínimo a que se refiere este artículo. El capital mínimo pagado deberá ser invertido en los activos descritos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 217, dentro de los porcentajes que en éstos se describe. Además, deberá mantenerse en todo momento libre de gravámenes, con el fin de garantizar el debido cumplimiento de sus obligaciones.

...”

Con fundamento en todo lo expuesto, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá expidió la **Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016**, acusada de ilegal, en la que resolvió, entre otras, **ordenar la liquidación forzosa de Seguros Confianza, S.A.; designar al Licenciado Gilberto Quintana como Liquidador, quien ejercerá la representación legal, la administración y el control de la hoy demandante; y notificar a la aseguradora que esa resolución agota la vía gubernativa**, la cual puede ser recurrida ante la Sala Tercera a través de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción (Cfr. fojas 70-72 del expediente judicial).

En el informe de conducta remitido al Tribunal, se señala que en el expediente administrativo consta, debidamente firmado, un “Aviso al Público”, fijado el 5 de septiembre de 2016, donde se comunica la Toma de Control Administrativo y Operativo de **Seguros Confianza, S.A.**, mismo que fue desfijado el 8 de

septiembre de 2016, tal como lo establece el artículo 94 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 79 del expediente judicial) que a la letra dice:

**“Artículo 94. Notificación de la resolución.** En la resolución que decreta la toma de control administrativo, la Superintendencia ordenará la fijación de una copia de ésta en un lugar público y visible del establecimiento principal de la aseguradora. En ésta se señalará la hora en que entró en vigor la toma de control, la cual en ningún caso será anterior a la fijación del aviso y permanecerá fijado por tres días hábiles, al término de los cuales se entenderá hecha la notificación. Esta resolución deberá publicarse por tres días consecutivos, de manera simultánea a la fijación del aviso de notificación, en tres diarios de circulación nacional.”

El mencionado informe de conducta, en adición, indica que en el expediente administrativo se observan los recortes de periódico donde se publicó, por tres (3) días, la **Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016**, acusada de ilegal, que ordena la toma de control administrativo y operativo de **Seguros Confianza, S.A.**, a la luz de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

El informe explicativo de conducta indica que en el expediente administrativo también consta el documento de fecha 9 de septiembre de 2016, denominado “Acta de Control Administrativo y Operativo”, así como la instalación del Administrador Interino, “...*momento en que entró en vigor el proceso iniciado por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, una vez vencido el periodo de la fijación del Aviso y Notificación de la Resolución, el día 8 de septiembre de 2016.*” (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

En ese mismo informe, se aclara que: “...*el Licenciado Raimond Smith y el Licdo. Antonio Pereira, fueron designado (sic) por el Órgano Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N°104 de 5 de julio de 2012, del Ministerio de Comercio e Industrias, que modificó el Decreto Ejecutivo N°78 de 10 de mayo de 2012, indicando que Raimond Smith, era por el término de 4 años. (julio de 2012 –julio de 2016). Pese a lo anteriormente señalado, el artículo 793 del Código Administrativo indica expresamente que ningún empleado administrativo, llámese los designados*

*por el Órgano Ejecutivo, dejarán de funcionar, aunque su período haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto o el suplente respectivo.” Por lo que agrega que: “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 793 del Código Administrativo, es que el Director Smith se mantiene en el cargo hasta que sea nombrado su reemplazo. De igual manera, el Director Pereira fue designado por el término de 7 años. (Julio de 2012-julio de 2019). En consecuencia, fueron designados como Presidente y Secretario respectivamente mediante Resolución N°JD-026 de 30 de junio de 2016, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.” (Cfr. foja 82 del expediente judicial).*

Ese documento, también explica que en la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016 (Resolución de Liquidación Forzosa), se designó al Licenciado Gilberto Quintana como Liquidador, con fundamento en lo que dispone el artículo 114 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que dice:

**“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. El liquidador o la junta de liquidación ejercerán privativamente la representación legal, administración y control de la aseguradora, y responderá al superintendente. En caso de un solo liquidador, éste 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.

...”

Continúa indicando el informe de conducta, que consecuentemente se procede el día 21 de noviembre de 2016, a fijar el Aviso con la transcripción de la resolución que dispone la liquidación forzosa mediante la cual se notifica a la aseguradora del proceso dictado por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, el cual permaneció fijado en la compañía por un término de cinco (5)

días, como lo establece el artículo 113 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que preceptúa:

**“Artículo 113. Notificación de la resolución.** El superintendente ordenará la fijación de un aviso que contendrá la transcripción de la resolución que dispone la liquidación forzosa de la aseguradora en un lugar público y visible del establecimiento principal de ésta y sus sucursales. La resolución señalará la hora en que entrará en vigor la orden de liquidación, la cual en ningún caso será anterior a la hora de fijación del aviso.

El aviso de que trata el párrafo anterior permanecerá fijado por un término de cinco días hábiles. Vencidos los cinco días hábiles a partir de la fijación del aviso en el establecimiento principal de la aseguradora, se entenderá hecha la notificación. Este aviso deberá permanecer fijado durante todo el periodo de la liquidación.

Una vez fijado el aviso, la resolución deberá publicarse por cinco días hábiles en un diario de circulación nacional.”

Vale acotar, que **tales publicaciones de la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016**, acusada de ilegal, **constan de la foja 28 a la 32 del expediente judicial**, en la forma como se explica en la norma citada.

En atención a lo expuesto en el informe de conducta, se colige que: *“...la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, al momento de ordenar la Liquidación Forzosa de la aseguradora **SEGUROS CONFIANZA, S.A.**, ya mantenía un proceso de Toma de Control Administrativo y Operativo, con la presencia de un administrador interino quien ejercía privativamente la representación legal, administración y control de la aseguradora en nombre de la Superintendencia. Al designar al licenciado Quintana la continuación del proceso, se vio la necesidad que el mismo asumiera el cargo de manera inmediata a fin de que la compañía no quedara desprotegida.”*; posición ésta que aclara el *“...cuestionamiento que realiza el demandante específicamente sobre el Resuelto Décimo Segundo de la Resolución N°JD-044 del 18 dieciocho (18) de noviembre de 2016, debemos señalar que tal como se aprecia de lo establecido en el artículo 113 de la Ley 12 de 2012 (la cual constituye una ley especial), la resolución que ordena la liquidación forzosa debe indicar la hora en que entrará en vigor la liquidación, lo cual en ningún*

caso será anterior a la hora de fijación del aviso. Es decir, a partir de la fijación del aviso puede entrar en vigor la orden de liquidación. En el caso que nos ocupa, el aviso se fijó el 21 de noviembre de 2016, transcurridos treinta (30) minutos después de la hora programada que establecía la resolución, con lo cual la orden de liquidación entró en vigor a las 8:30 a.m., del 21 de noviembre de 2016.”. De lo que se concluye, que: “Del artículo 113 de la Ley 12 de 2012 (ley especial para la actividad de seguros), se puede apreciar que la orden de liquidación puede entrar en vigencia a partir de la fijación del aviso. Por otro lado, la referencia a la notificación luego de transcurridos cinco (5) días hábiles desde la fijación del aviso, no tiene como finalidad determinar el momento en que entra en vigor la orden de liquidación, sino el momento de notificación a los representantes de la aseguradora quienes pueden promover recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia contra la resolución que ordena la liquidación.” (Cfr. fojas 83-84 del expediente judicial).

Lo planteado en el informe de conducta, llevó a la institución a señalar que: “En todo momento se respetó el debido proceso y se le comunicó a la compañía dentro de la Resolución de Liquidación Forzosa sus términos para impugnar el proceso, respetando los tiempos que establece la Ley de Seguros...”, tal como consta en el artículo décimo tercero de la resolución acusada que dice:

**“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: NOTIFICAR** a la aseguradora **SEGUROS CONFIANZA, S.A.**, que la presente resolución agota la vía gubernativa y, por ende, la misma sólo podrá ser impugnada por la afectada mediante recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la ley, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la última publicación del aviso de que trata el artículo 115 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012.” (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

Todo lo expresado en los párrafos precedentes, deja sin sustento los cargos de ilegalidad descritos en la demanda, por lo que no se ha dado la violación de ninguna de las disposiciones invocadas en la acción que ocupa nuestra atención.

## II. Etapa probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 232 de 14 de julio de 2017, por medio del cual admitió, a favor de la demandante, los siguientes documentos:

a) El original del certificado del Registro Público en el que consta la existencia de **Seguros Confianza, S.A.**,

b) El original del certificado del Registro Público en el que se verifica la existencia de la firma forense que la representa;

c) La copia autenticada de la resolución acusada de ilegal;

d) La copia simple con sello fresco de recibido de la solicitud de la copia autenticada de la resolución objeto de reparo;

e) La copia simple de la Gaceta Oficial 27038 de 21 de mayo de 2012, en la que aparece publicado el Decreto Ejecutivo 78 de 10 de mayo de 2012, por medio del cual se efectuó la designación de algunos Directivos de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, en atención a lo dispuesto en el artículo 786 del Código Judicial;

f) Los originales de las páginas 54A, 22A, 44A, 42A y 17B del Diario La Prensa, de los días 21, 22, 23, 24 y 25 de noviembre de 2016, respectivamente, en los que se publicó la noticia "La Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá inició ayer la liquidación forzosa de Seguros Confianza, S.A.", admitido conforme con lo indicado en el artículo 874 del Código Judicial;

g) El original del Acta Notarial de 27 de diciembre de 2016, expedida por la Notaría Undécima del Circuito de Panamá, incluyendo sus anexos, en el que se da fe de la emisión de la resolución que ordenó la intervención; y

h) El original del Acta Notarial de 14 de diciembre de 2016, emitida por la Notaría Undécima del Circuito de Panamá, incluyendo sus anexos, en la que se da fe del Aviso Público fijado en la empresa (Cfr. fojas 104-112 y 115-116 del expediente judicial).

En el Auto de Pruebas número 232 de 14 de julio de 2017, también se admitió a favor de la accionante y de la Procuraduría de la Administración una prueba de informe con el propósito que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros remitiera al Tribunal la copia autenticada del expediente administrativo y la copia autenticada del Aviso Público del que trata el artículo 113 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, fijado en el establecimiento principal de **Seguros Confianza, S.A.** (Cfr. fojas 116-117 del expediente judicial).

La prueba de informe admitida a favor de la accionante, también tiene como objeto que se requiera al Registro Público de Panamá que certifique si a la fecha de la presentación de la demanda; es decir, el 13 de diciembre de 2016, consta inscrita la anotación marginal de la Liquidación Forzosa de **Seguros Confianza, S.A.**, ordenada mediante la resolución objeto de reparo (Cfr. foja 117 del expediente judicial).

En dicho Auto de Pruebas, no se admitió a la demandante, la copia simple del documento público visible a fojas 21-26 del expediente judicial, por no haber sido autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original, al tenor de lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 117 del expediente judicial).

Según se observa, la actora no efectuó mayores esfuerzos para desvirtuar lo planteado en la resolución impugnada.

Por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal que establece 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 la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora

no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar la pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución JD-044 de 18 de noviembre de 2016, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 837-16