

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 278

Panamá, 31 de enero de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente 264-19

La firma De León Fuentes & Rudas, actuando en nombre y representación de **Manuel Isaías Montenegro Aguirre**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JE-SSRP-053 del 3 de octubre de 2018, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá** y que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, referente a lo actuado por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**.

I. Antecedentes.

El 21 de diciembre de 2018, la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros**, ordena la apertura de una investigación en contra de **Manuel Isaías Montenegro Aguirre** como consecuencia de la denuncia promovida por el Gerente General de Aseguradora a Ancón, S.A., ello, debido a que algunas primas pagadas al administrado en su calidad de Corredor de Seguros no fueron remitidas a esa compañía de seguros (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Según se desprende de las constancias que reposan en el expediente, durante la investigación se dictó la Vista de Cargo No. 60-2017 del 24 de abril de 2018, en la cual se atribuyó a **Manuel Isaías Montenegro Aguirre** la presunta infracción de los artículos 199 y 242 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese contexto, **Manuel Isaías Montenegro Aguirre** presentó sus descargos indicando de manera medular que no violó la Ley 12 de 3 de abril de 2012 ni el Acuerdo No. 8 de 24 de julio de 2013, toda vez que suscribió un contrato de reconocimiento de obligaciones de pago con la Aseguradora Ancón (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Una vez que el investigado ejerció su derecho a la defensa, la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros**, emitió la Resolución JE-SSRP-053 del 3 de octubre de 2018, a través de la cual indicó que el señor **Manuel Isaías Montenegro Aguirre**, **no remesó a la compañía aseguradora las primas cobradas a sus clientes en el término que exige la ley, además se evidenció que las sumas remesadas no coincidían con los montos pagados por los asegurados, lo cual denotó un fraccionamiento del dinero recibido**; por consiguiente, se decidió ordenar cancelar la licencia del administrado y su inhabilitación por cinco (5) años (Cfr. fojas 24 - 27 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, **Manuel Isaías Montenegro Aguirre** presentó su recurso de impugnación ante la **Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros**, la cual mediante la Resolución JD-011 de 13 de febrero de 2019, señaló lo siguiente:

“CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA

De acuerdo a los argumentos vertidos en el recurso de apelación, cabe señalar que respecto a lo mencionado que los señores (sic) Rodolfo Ayarza Valencia; Lidieth González, José Aleix Della Sera y José Vanela Flores constituyen un mínimo porcentaje dentro de un universo de aproximadamente 250 asegurados que representa el señor Montenegro; tenemos a bien indicar que la ley es clara en la protección de consumidores de seguros los cuales tienen derecho a recibir un servicio de calidad en apego a los buenos usos mercantiles. El no realizar una remesa de dinero

en el tiempo exigido por las normas que rigen la materia de seguros, constituye una falta grave debido a la posible magnitud del daño que puede ocasionarle al cliente; toda vez que a falta de pago de las primas, una aseguradora podría tomar la decisión de no brindar la cobertura ante la concurrencia de un siniestro.

Resulta una flagrante violación a las normas de protección del consumidor de seguros la conducta descrita en el actuar del señor Montenegro, y a lo que se argumenta que el número de consumidores afectados refleja un porcentaje mínimo no es causa justificable para el no cumplimiento de la ley de seguros. Basta que exista un solo incumplimiento para que surta el efecto de imponer la sanción que corresponde, ya que como ente supervisor del mercado asegurador, es nuestro deber cumplir y hacer cumplir las normas que rigen nuestra materia.

Por ello cabe señalar que el artículo 199 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, dispone que los corredores de seguros tendrán la obligación de remitir a la aseguradora correspondiente las primas cobradas a los contratantes, dentro de los quince días calendarios posteriores a su cobro.

Por otra parte, respecto a las pruebas aducidas donde constan las declaraciones juradas del señor José Vanela y Lidieth del Carmen González señalando el no tener problemas o reclamos con el señor Montenegro; debemos indicar que tales declaraciones no eximen de responsabilidad la falta cometida, ya que queda demostrado dentro del expediente que el corredor de seguros no realizaba la remesa total de las sumas pagadas por sus clientes lo cual ocasionaba que quedarán saldos pendientes ante la aseguradora y cabe resaltar que el presente proceso no es iniciado por queja de los asegurados, si no más bien por parte de una compañía que se ha percatado de una anomalía en infringir las normas que regulan la materia de seguro.

Tal como le fue referido por el despacho de primera instancia en la Resolución SSRP 053 del 3 de octubre de 2018, la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 15 de septiembre de 2006, dejó como precedente que no hace requisito la existencia de un daño para que se configure la infracción cometida. Con el solo actuar de no remesar el dinero para el pago de las primas correspondientes dentro del

término de 15 días se constituye una falta a la ley que debe ser sancionada como corresponde.

...” (Cfr. fojas 29 - 30 del expediente judicial).

II. De la demanda contencioso administrativa.

Ante el agotamiento de la vía gubernativa, **Manuel Isaías Montenegro Aguirre**, a través de su apoderada judicial, interpuso el 22 de abril de 2019, en la Sala Tercera, la demanda de plena jurisdicción en estudio, argumentando de manera medular, que en el expediente no constan pruebas que demuestren que él incurrió en conductas irregulares y contrarias a la ley de seguros, ni que demuestren que él retuvo primas por más del tiempo requerido o que se las hubiese apropiado (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Al analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del actor, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría demostrará con hechos y en Derecho que no le asiste la razón. Veamos.

Tal como expusimos en nuestra vista de contestación, la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros** emitió un informe de conducta mediante la Nota DSR-1165-2019 de 20 de agosto de 2019. Sobre el particular, realizó un análisis de los hechos y las actuaciones llevadas a cabo por dicha entidad, concluyendo de manera medular lo siguiente:

“Por todas las consideraciones antes expuestas sostenemos que, MANUEL ISAÍAS MONTENEGRO AGUIRRE al ejercer la profesión de corredor de seguros incurrió en una falta administrativa, consistente en la violación del artículo 199 de la Ley de Seguros; por lo que, ésta unidad administrativa cumpliendo con lo consagrado en el artículo 20 de la misma excerta legal, procedió a emitir la Resolución No. JE-SSRP-053 calendada el día 3 de octubre del 2018, y confirmada por la Junta Directiva a través de la Resolución No. JD-011 de fecha 13 de febrero de 2019, decisiones que fueron emitidos en apego a la Ley de seguros. Así las cosas, debemos señalar también que, el corredor de seguros MANUEL ISAÍAS MONTENEGRO AGUIRRE se le aplicó lo normado en el artículo 198 de la ley 12 del 2012, el cual señala que la Cancelación de la licencia e inhabilitación para optar por la licencia de corredor de seguros se aplicara cuando quede en evidencia la infracción cometida por el corredor de seguros, siendo en este caso la no remesa de las primas pagas en tiempo oportuno por los

asegurados antes la compañía de seguros (Lo resaltado es nuestro)

Ante tal situación, podemos citar el fallo esgrimido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, donde se aprecia la demanda interpuesta por la firma forense Padilla & Asociados, en representación de Inversiones Vasper, S.A., que guarda relación con la derogada Ley 59 del 1996, la cual regulaba la materia de seguros, en los artículos 99 y 100, y con la nueva Ley 12 del 2012, se complementa en su artículo 198; por tanto, consideramos que ésta Jurisprudencia es de vital importancia enunciarla; pues, está relacionada con el caso en análisis.

Acorde con todo lo planteado, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, como ente regulador tiene como su función principal el garantizar que se cumpla fielmente lo estatuido en la Ley 12 del 3 de abril de 2012. Tomando éste principio, tenemos que, en el presente caso la sanción impartida al señor MANUEL ISAÍAS MONTENEGRO AGUIRRE, se dio a consecuencia de una conducta contraria a la estipulada en nuestra legislación de seguros, viéndose así vulnerados los artículos 199 y 242 del precepto legal ut supra citado; conllevando a que, se tomara como sanción lo establecido en el inciso 4 del artículo 16 del Acuerdo 10 del 30 de octubre del 2013, norma que a su vez señala como operará la sanción aplicable al infractor.

... ” (Cfr. fojas 48 - 49 del expediente judicial).

Según se desprende de las constancias que reposan en el expediente administrativo, queda claro que al administrado se le otorgaron todas las garantías procesales de manera que ejerciera su derecho a la defensa, ello es así, pues de la lectura del expediente se advierte la apertura del proceso, la vista de cargos en contra del corredor de seguros investigado, la notificación de los actos administrativos y los recursos de impugnación presentados por el hoy demandante.

Partimos haciendo referencia a los presupuestos que anteceden, ya que, entre otros, éstos son los elementos cuya ausencia denotaría algún tipo de nulidad, lo cual no ocurre en el caso bajo análisis, ya que se cumplió a cabalidad con todas las normas procesales desde el

inicio de la investigación, durante la estructuración de los actos administrativos y posterior a la emisión de aquellos.

En ese orden de ideas y para aproximarnos a las normas aplicadas durante el desarrollo del procedimiento administrativo, es oportuno destacar el contenido de los artículos 198, 199 y 242 de la Ley 12 de 3 de abril de 2019:

“Artículo 198: Cancelación de la licencia e inhabilitación para optar por la licencia de corredor de seguros.

La Superintendencia cancelará, de oficio o a solicitud de parte interesada, la licencia de corredor de seguros e inhabilitará por un término de cinco años a todo aquel que se le compruebo haberla obtenido fraudulentamente, **que se apropie o retenga el dinero correspondiente a primas cobradas por tiempo mayor del requerido en el artículo siguiente**, sea culpable de falsedad o delito semejante contra la fe pública en su conducta como corredor de seguros. En caso de reincidencia, dicha persona no podrá optar nuevamente por la obtención de la licencia de corredor de seguros.

En los casos de apropiación a retención de primas cobradas, los contratantes acudirán al procedimiento establecido en el Título VI.”

Se excluye para estos casos La aplicación del Decreto Ejecutivo 28 de 1974”

“Artículo 199: Registro contable obligatorio y remesa de la prima recaudada.

Los corredores de seguros están obligados a llevar libros de contabilidad de sus actividades. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los artículos 155 hasta 158, **los corredores de seguros tendrán La obligación de remitir a la aseguradora correspondiente las primas cobradas a los contratantes, dentro de los quince días calendario posteriores a su cobro.**”

“Artículo 242: Obligaciones de los corredores de seguros.

Los corredores de seguros ya sean personas naturales o jurídicas, tendrán las siguientes obligaciones:

1. **Proteger los intereses de los contratantes, referente a la contratación de seguros.**
2. Informar clara y verazmente al contratante sobre las características y beneficios del contrato de seguro que es objeto de su recomendación.
3. Exponer al contratante un análisis objetivo de los contratos de seguros que se adapten a las necesidades de este.
4. Recomendar al contratante el contrato de seguro que más convenga a sus intereses, sustentado en criterios profesionales y de acuerdo con las necesidades del contratante.
5. Presentar las fianzas establecidas en el artículo 185.
6. Realizar sus gestiones de mediación en la contratación de seguros sin coacción,
7. Asesorar al contratante, asegurado y/o beneficiarios durante toda la vigencia del contrato de seguro.
8. **Remitir a las aseguradoras las primas cobradas a los contratantes, dentro de los quince días calendario posteriores a su cobro.**
9. Asumir la responsabilidad derivada de las infracciones, errores u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas actividades. En el caso de los ejecutivos de cuentas de seguros, la responsabilidad deberá ser asumida solidariamente por el corredor de seguro correspondiente.”

Luego del examen de los argumentos expresados y de las normas transcritas, esta Procuraduría discrepa de los cargos de infracción aducidos por el recurrente, puesto que ha quedado claro cuáles son los presupuestos jurídicos y el procedimiento a seguir en los casos en que el corredor de seguro infrinja u omite cumplir adecuadamente con sus funciones; **que para el caso en concreto versa sobre la falta de remisión, a la Aseguradora Ancón S.A., de las primas cobradas a los contratantes dentro de los quince días calendario posteriores a su cobro, lo que configuró la infracción a las normas citadas, es decir, a los artículos 199 y 242 de la Ley 12 de 2012.**

En esa misma línea de pensamiento, resulta oportuno citar el contenido del Acuerdo No. 8 de 24 de julio de 2013 y del Acuerdo No. 10 de 30 de octubre de 2013, los cuales advierten las sanciones al corredor de seguros que retenga las primas cobradas, veamos:

Acuerdo No. 8 de 24 de julio de 2013.

“ARTÍCULO VIGÉSIMOS SÉPTIMO:

...

2. Incurrirá en infracción muy grave y serán sancionados con la cancelación de su respectiva licencia e inhabilitación para optar nuevamente por la misma por un término de cinco años, los corredores de seguros persona natural o jurídica que:

a. Se apropien o retengan el dinero correspondiente de las primas cobradas por tiempo mayor al establecido en el artículo 199 de la ley.”

Acuerdo No. 10 de 30 de octubre de 2013.

“ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: (DE LA CANCELACIÓN E INHABILITACIÓN). Son causales de cancelación de la licencia de corredor de seguros las siguientes:

...

4. El corredor que se apropie o retenga el dinero correspondiente a primas cobradas por más de quince (15) días calendario posteriores a su cobro.

...” (El resaltado es nuestro)

Para finalizar el análisis que ocupa nuestra atención, es importante reiterar que la entidad demandada actuó conforme a derecho desde la apertura de la investigación hasta la aplicación de la sanción, claramente definida en los artículos citados en las líneas que anteceden.

Es así que, aunque en opinión del demandante su actuación no alcanza la sanción establecida, es importante tener presente que la retención de primas es una de las conductas más censurables en las que puede incurrir un corredor de seguros, toda vez que coloca en un estado de vulnerabilidad a su cliente, el cual en caso de ocurrir un siniestro puede verse gravemente afectado; es por ello que, si bien el hoy demandante realizó un acuerdo con la aseguradora respecto a los pago de las obligaciones no cumplidas, lo cierto es que dicha actuación no lo exime de responsabilidad.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 587 de 14 de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual se admitieron las pruebas que ese Tribunal consideró eficaces y conducentes para resolver la litis; razón por la que culminada la etapa probatoria, estimamos que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1242 de 13 de septiembre de 2020, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En cuanto a la prueba testimonial admitida a favor del recurrente, esta Procuraduría observa que la declaración de la señora Lidieth del Carmen González Rosas, **no logra** demostrar que la actuación de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros** se apartó del debido proceso o menoscabó los derechos y garantías del actor, lo cual es el objeto de la Litis y la discusión jurídica de la causa que ocupa nuestra atención.

Ante el escenario expuesto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el actor no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de **Auto 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:

...

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).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **quien demande cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Manuel Isaías Montenegro Aguirre**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución JE-SSRP-053 del 3 de octubre de 2018**, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, ni el acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada