



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La firma forense Rivera, Bolívar & Castañedas, que actúa en nombre y representación del COLEGIO NACIONAL DE PRODUCTORES DE SEGUROS y la CÁMARA PANAMEÑA DE EMPRESAS DE CORRETAJE DE SEGUROS, ha presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2018, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

Mediante el acto administrativo demandado se ordena a las aseguradores la inclusión en las condiciones particulares de las pólizas (tanto individuales como colectivas), el porcentaje de los honorarios o comisiones, reembolsos por buena experiencia y cualquier otra retribución o beneficio económico que se le otorgue a los intermediarios a razón de la colocación y renovación de todas las pólizas de seguros que se comercializan en el mercado. De igual manera, se ordena a las aseguradoras suministrar a solicitud del asegurado o el contratante

la información respecto a honorarios o comisiones, reembolso por una experiencia y cualquier otra retribución o beneficios económicos.

La Sala se percata que la parte actora solicita como medida de previo y especial pronunciamiento, la suspensión provisional de los efectos de la resolución cuya ilegalidad se demanda. (fojas 54 a 84 del dossier)



A través de su solicitud, la parte demandante plantea básicamente que, a través del acto administrativo demandado, el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá rebasó las facultades que le fueron concedidas por la Ley N° 12 de 2012 –que regula la actividad de seguros-, toda vez que le correspondía a la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros reglamentar mediante acuerdos las disposiciones de dicha normativa legal, por lo cual considera que se da una flagrante violación de los artículos 7, 20 (numeral 19) y 306 de la Ley N° 12 de 13 de abril de 2012.

Dada la potestad que confiere el artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943 a esta Corporación de Justicia para, de manera discrecional, suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo si considera que las pretensiones de la parte demandante reviste la apariencia de un buen derecho aunado al hecho de que la actuación demandada sea susceptible de ocasionar un perjuicio notoriamente grave, se procede a examinar la solicitud formulada por el demandante.

Debe recordarse que en materia contencioso-administrativa el elemento fundamental de la tutela judicial efectiva son las medidas cautelares, pues las mismas persiguen que no se causen daños irreparables al administrado, y como indican los autores españoles **Pascual Sala Atienza** y **María Isabel Cadenas García**, “la tutela cautelar es una potestad jurisdiccional mediante la que se trata de asegurar la efectividad del futuro y definitivo pronunciamiento del órgano judicial; y, desde una perspectiva material, constituye un límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de las Administraciones Públicas, particularmente en relación al privilegio de efectividad de los actos administrativos”. (SALA,

Pascual y CADENAS, María. Las Medidas Cautelares en el Proceso Contencioso Administrativo, Editorial Aranzadi, S.A.U., Pamplona, 2016, página 63)

Ahora bien, cabe destacar que en las demandas de nulidad, como es el caso que nos ocupa, la jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa en indicar que la medida de suspensión procede si el acto acusado infringe palmariamente el principio de separación de poderes; o si pudiera entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violar, en forma manifiesta, normas de superior jerarquía.

En ese sentido, la parte actora sustenta su solicitud de suspensión provisional en el hecho que la actuación de la Administración desborda los límites de la competencia para dictar reglamentaciones en materia de contratos de seguros.

Tal y como lo señala la parte actora, el artículo 20 de la Ley N° 12 de 2012 señala las funciones de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. Así, la disposición legal establece lo siguiente:

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

...

19. Reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de esta Ley”.

Por su parte, sobre el mismo tema de la reglamentación de la actividad de seguros, el artículo 306 de la referida Ley N° 12 de 2012, señala lo siguiente:

“Artículo 306. Implementación. Las disposiciones de esta Ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia”.

Así las cosas, los Magistrados que integran la Sala Tercera consideran que, a primera vista, de una lectura ligera del acto administrativo demandado, contenido en la Resolución N° DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2018, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá,



pareciera que la regulación dictada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá está desconociendo las competencias de la Junta Directiva de dicha entidad para reglamentar las disposiciones técnicas en materia de la actividad de seguros, disposiciones que ciertamente podrían incluir el contenido de las pólizas de seguros, dentro de las cuales quedan comprendidas las cláusulas que contienen las condiciones generales, condiciones particulares, e incluso, las condiciones especiales de las mismas.

Las circunstancias anteriores parecieran demostrar que la decisión del Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá excede los límites de su competencia, y por tanto pudiera no encontrar asidero jurídico dentro del marco legal, razón por la cual es dable acceder a la solicitud de suspensión provisional peticionada por el COLEGIO NACIONAL DE PRODUCTORES DE SEGUROS y la CÁMARA PANAMEÑA DE EMPRESAS DE CORRETAJE DE SEGUROS, a través de apoderados judiciales.

Cabe señalar que la medida de suspensión provisional del acto administrativo adoptada en el presente caso, no constituye un adelanto de la decisión de esta Sala, toda vez que en el momento procesal correspondiente la Sala procederá a verificar el fondo de la situación planteada para arribar a un dictamen final.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE** los efectos de la Resolución N° DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2018, emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Suspensión Provisional. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la firma Rivera, Bolívar & Castañedas, actuando en nombre y representación del COLEGIO NACIONAL DE PRODUCTORES DE SEGUROS (CONALPROSE) y la CÁMARA PANAMEÑA DE EMPRESAS DE CORRETAJE DE SEGUROS (CAPECOSE), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2018, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.



SALVAMENTO DE VOTO

De la manera más respetuosa, manifiesto mi desacuerdo con el auto que accede a la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2018, por medio de la cual Superintendente de Seguros y Reaseguros, resuelve lo siguiente:

“ ...
PRIMERO: ORDENAR a las aseguradoras la inclusión en las condiciones particulares de las pólizas tanto individuales o colectivas, el porcentaje de los honorarios o comisiones, reembolsos por buena experiencia y cualquier otra retribución o beneficio económico que se le otorgue a los intermediarios a razón de la colocación y renovaciones de todas de todas las pólizas de seguros que se comercializan en el mercado.

SEGUNDO: ORDENAR a las aseguradoras suministrar a solicitud del asegurado o el contratante la información respecto a honorarios o comisiones, reembolso por una experiencia y cualquier otra retribución o beneficios económicos.

“ ... ”

En acciones como la presentada –acogida como de nulidad ante el contenido del libelo, y pese al equívoco en el poder que se otorga para una plena jurisdicción; se parte del hecho que los actos administrativos demandados están amparados por la llamada "presunción de legalidad", es decir, que se presumen legales mientras no sean declarados nulos por la Sala por infracción de disposiciones legales.

125
P

Ahora bien, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala Tercera puede suspender provisionalmente los efectos del acto, disposición o resolución acusada **si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave; siendo en este caso la tutela del ordenamiento jurídico** y no el restablecimiento de derechos subjetivos.

Por tanto, este Tribunal a través de su jurisprudencia, ha reiterado que la cautelación de los efectos del acto demandado en los procesos de nulidad sólo procede cuando el actor demuestre la existencia de una infracción ostensible, manifiesta o irrefutable de los preceptos que cita como violados.

En el caso en estudio, sin entrar en consideraciones de fondo en relación a la pretensión del recurrente, en esta etapa incipiente del proceso colegimos que la sola confrontación de la resolución administrativa impugnada con las normativas legales y reglamentarias que se invocan infringidas, es insuficiente para determinar la esencia de los cargos de ilegalidad que son el fundamento de la demanda.

Esta aseveración se sustenta en que el Superintendente de Seguros y Reaseguros, en su calidad de rector de la entidad que protege a los contratantes de seguros, tiene como función técnica, según el artículo 12 (numeral 14) de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, "Que regula la actividad de Seguros y dicta otras disposiciones": **"Velar para que las personas supervisadas suministren a los contratantes información veraz y suficiente sobre los contratos de seguros ofrecidos"**. A su vez, el numeral 1 del artículo 243 ídem establece como un derecho básico del consumidor de seguros: "conocer, antes, durante y después, **toda la información de manera clara, veraz y sin costo alguno, todos los elementos del contrato de seguro**". Por su parte, el numeral 9 del artículo 214 del mismo texto dispone

126
como obligación de las aseguradoras: **"informar clara y verazmente al contratante sobre las características y beneficios del contrato de seguro"**.



Como normas que se estiman infringidas por las recurrentes y reconocidas en el Auto de suspensión, están aquellas contenidas en la Ley 12 de 2012, que detallo:

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

...
19. Reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de esta Ley.

Artículo 306. Implementación. Las disposiciones de esta Ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia".

Previo análisis de las disposiciones legales que fundamentan el acto impugnado, estimo que para la debida valoración de las infracciones que se reconocen es necesario un estudio minucioso de las funciones del Superintendente de Seguros y Reaseguros y, el procedimiento reglamentado por la Junta Directiva de la entidad demandada.

Sobre el particular, enfatizo que **las violaciones endilgadas no pueden ser dilucidadas en esta etapa incipiente del proceso, ya que no se perciben de una manera evidente o palmaria, ante la carencia de elementos de prueba** que demuestren que la información que el Superintendente de Seguros y Reaseguros, ha ordenado incluir en las pólizas de seguros que se comercializan en el mercado, en concordancia con la normativa que protege al consumidor de los servicios de seguros; constituye una intromisión de esta autoridad y aquellas que ejerce su Junta Directiva.

Resulta pertinente adicionar, que en materia de suspensión provisional este Tribunal ha señalado reiteradamente, que en esta fase preliminar de la

127

controversia, no procede el análisis de aquellos aspectos fáctico-jurídicos que corresponden a la sentencia de fondo (Cfr. Autos de 23 de abril de 2002 y 16 de noviembre de 2000, entre otras).



En mérito de lo expuesto, colijo procedente negar la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado; ya que en esta etapa incipiente en el proceso, la adopción de esta medida cautelar, deviene en prematura. Esto es así, porque desatiende las funciones del Superintendente y los derechos del consumidor antes citados –también asentados en la Ley 45 de 2007, “Sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia” (artículo 35, numerales 2 y 3); bajo aseveraciones vacilantes como las siguientes: “Las circunstancias anteriores parecieran demostrar que la decisión del Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá excede los límites de su competencia, y por tanto pudiera no encontrar asidero jurídico dentro del marco legal, razón por la cual es dable acceder a la solicitud de suspensión provisional peticionada...”, por los demandantes a través de sus apoderados judiciales.

Como esta posición no es compartida por el resto de los Honorables Colegas de la Sala, **SALVO MI VOTO**.

Fecha, ut supra.

LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 13 de marzo de 2019

DESTINO: Superintendencia de Seguros y Reaseguros

LCDR. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SECRETARIA