



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

VISTOS:

El licenciado Carlos Carrillo, en representación de **MEDISALUD S.A.**, ha promovido Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011, dictada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, los actos confirmatorios, y para que hagan otras declaraciones.

Mediante el acto demandado, se sancionó con veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), a la empresa **MEDISALUD, S.A.**, por incumplimiento de la fórmula de cálculo de margen de solvencia y liquidez mínima requerida, aunado a esto, el informe del Departamento de Auditoría y Fiscalización determinó insuficiencia en el Patrimonio Técnico Ajustado por el monto de B/.863.889. De tal forma quedo establecido en la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011 que MEDISALUD, S.A. infringió el artículo 44 de la Ley 59 de 1996 y la Resolución 576-A de 1996

Contra esta resolución se presentó Recurso de Reconsideración y mediante Resolución No. 0092 A se resolvió No Reconsiderar la Resolución No.

510 de 28 de diciembre de 2011. Como consecuencia de la Resolución No. 0092 de 9 de marzo de 2012, la Sociedad **MEDISALUD, S.A.** , sustenta Recurso de Apelación, por lo que la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá mediante Resolución JD-12 de 1 de octubre de 2012, confirma en todas sus partes la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2012 y su acto confirmatorio la Resolución N° 0092 A de 9 de marzo de 2012.

I. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

Las pretensiones planteadas por la apoderada judicial de la parte actora son las siguientes:

“1. QUE SE DECLARE NULA por ilegal la Resolución 0510 de 28 de diciembre de 2011, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.

2. QUE SE DECLARE que ha operado el fenómeno jurídico conocido como silencio administrativo, producto que la entidad no ha resuelto el Recurso de Apelación dentro del término legal que dispone nuestro ordenamiento jurídico, en materia administrativa.

3. Que SE DECLARE que se **DEJA SIN EFECTO** la sanción impuesta a **MEDISALUD, S.A.**

4. Que SE DECLARE a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros como los responsables de todos los daños y perjuicios ocasionados con ocasión de la Resolución emitida.”

II. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA.

Artículo 44 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

“Artículo 44. En las fechas periódicas que fije el Superintendente, las compañías de seguros deberán acreditarle la solvencia, conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia . Esta podrá modificar la fórmula del cálculo del margen de solvencia cuando lo considere necesario, pero no más de un año, y publicará trimestralmente esta información en un diario de circulación nacional.

Las compañías de seguros, cuyo margen de solvencia no alcance el mínimo requerido, no podrán ampliar sus operaciones ni ofrecer nuevos productos mientras no acrediten tal margen. En estos casos, y aparte de las sanciones legalmente admisibles, el Superintendente ordenará los incrementos de capital o reorganización necesarios para subsanar la insuficiencia del margen de solvencia y señalará el plazo para el cumplimiento de dicha acción

El incumplimiento de la orden a que se refiere el plazo anterior, podrá ser causa de intervención por parte de la Superintendencia o de la revocatoria de la licencia para operar como compañía de seguros, sin perjuicio de otras medidas legales que sean procedentes.”

Asevera el demandante que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros interpretó el citado artículo 44, como si la actuación de **MEDISALUD, S.A.**, hubiera dado lugar a una infracción al ordenamiento jurídico que regula la actividad de seguros y reaseguros, cuando no es así.

Sostiene que su representada no ha quedado en iliquidez en el Margen de Solvencia y Liquidez Mínima Requerida, ya que los fondos de la empresa resguardaban a todos los asegurados, y que prueba de ellos es que la Resolución No. 0102 de 13 de marzo de 2012, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, declaró que existe sustracción de materia, toda vez que el objeto de la Resolución No. 511 de 28 de diciembre de 2011, fue superado por **MEDISALUD, S.A.** cumpliéndose lo ordenado en ella; y que siendo ello así debió haber operado la sustracción de materia para la Resolución 0510 de 28 de julio de 2011, toda vez que lo que originó la sanción impuesta, desapareció y la empresa se mantiene sobre los límites mínimos que regula la entidad.

Artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

“Artículo 115. La Superintendencia estará facultada para imponer multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), según la gravedad de la falta, por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, o de las instrucciones legalmente dadas por ellas para la cual no se haya dispuesto sanción

especial en esta Ley, incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia o negarse a exhibir los registros contables de sus operaciones.”

Se estima infringido el artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996, por indebida aplicación; toda vez que asevera el apoderado legal de la demandante que la norma es clara al señalar que : “... según la gravedad de la falta ..., por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley ..., o de las instrucciones legalmente dadas por ellas para lo cual no se hayan dispuesto sanción especial en esta ley ..., incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia ...” y que los errores que se detectaron en el informe que presentó **MEDISALUD S.A.**, califican como una falta leve, y la sanción, de haberse impuesto, debió haber sido menos pecuniaria, ya que estima que no fueron errores que pusieron en evidencia que su representada no realizará en debida forma su informe .

Artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

Como tercera norma infringida se estima el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 en concepto de violación directa por omisión. La norma citada señala entre otras cosas “... que las actuaciones administrativas en todas las

entidades públicas se efectuarán ... sin menoscabo del debido proceso legal ... y con apego al principio de estricta legalidad ...”, garantías y principios que estima la demandante han sido infringidos, ya que asevera que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, en violación a preceptos legales vigentes emitió la Resolución impugnada.

Artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente aunque esta provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Se estima infringido en forma directa por omisión el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Señala en su libelo de demanda el apoderado legal de **MEDISALUD S.A.**, que la entidad demandada al emitir la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011 infringió, la norma que la misma Resolución impugnada cita, siendo ésta el contenido del artículo 44 de la Ley 59 de 20 de julio de 1996. Continúa señalando el apoderado legal de la demandante que este artículo en su contenido contiene implícito, las sanciones que la Superintendencia debe aplicar, en caso que el margen de solvencia no alcance el mínimo requerido y que la entidad demandada omitió aplicar los mismos y aplica el contenido del artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

Artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando, así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

Se señala infringido el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 en forma directa por omisión. Asevera el demandante que la Resolución No. 0510 de 28 de diciembre de 2011 se emitió en abierta violación a preceptos legales vigentes, que el artículo 115 de la ley 59 de 29 de julio de 1996, citado en la Resolución No.0510 de 28 de diciembre de 2011, señala la facultad de sancionar del Superintendente, aún cuando exista deficiencia en los márgenes de solvencia, siempre y cuando no se haya dispuesto sanción especial en esa Ley; y que el artículo 44 de la misma Ley señala que cuando el margen de solvencia no alcance el mínimo requerido, no podrá ampliar sus operaciones ni ofrecer nuevos productos; por lo que no es aplicable el artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

Artículo 5 de la Resolución No. 576-A de 7 de diciembre de 1996.

“Quinto. Que las compañías de seguros que incumplan con la entrega de los informes en la fecha establecida se les impondrá una multa, tal como lo establece el Artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.”

Como penúltima norma se estima infringido el artículo 5 de la Resolución No. 576-A de 7 de diciembre de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No.26872 del 15 de septiembre de 2011. Señala el apoderado judicial de **MEDISALUD S.A.** que esta norma ha sido infringida en forma directa por omisión, toda vez que de la Resolución impugnada se desprende que **MEDISALUD S.A.** ha sido sancionada por haber omitido la presentación del informe de acuerdo a los parámetros que dispone la Resolución 576-A de 7 noviembre de 1996, más no hace referencia a que la multa se debió a que **MEDISALUD S.A.** no entregó o no entregó dentro del término, que señala la Superintendencia de Seguros y Reaseguro, el informe.

Artículo 6 de la Resolución No. 576-A de 7 de diciembre de 1996.

“Sexto. Que las compañías de Seguros que a quince (15) días antes del cierre del trimestre no alcancen el Margen de Solvencia Mínimo Requerido, de acuerdo a las reglas señaladas en la presente Resolución, deberán informar a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros las medidas que tomarán a objeto de cumplir con el Margen de Solvencia Mínimo Requerido.”

Por último, el apoderado judicial de la empresa demandante señala como norma infringida por el acto acusado, el artículo 6 de la Resolución No.576-A de 7 de diciembre de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No. 26872 del 15 de septiembre de 2011, en forma directa por omisión.

Manifiesta el apoderado judicial de **MEDISALUD S.A.**, que esta norma se refiere a aquellas empresas que no alcancen el margen de solvencia mínimo requerido e indica cual debe ser el procedimiento para llegar a el, pero en ningún momento dispone que por esa situación, se le debe sancionar de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 de la Ley 59 de 1996, lo que da lugar a que la sanción impuesta a MEDISALUD S.A. carezca de fundamento jurídico.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se le corrió traslado al Superintendente de Seguros y Reaseguros , para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue remitido mediante Nota DSR-0232-2013 de 26 de marzo de 2013 que consta de fojas 126 a 128 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“La empresa **MEDISALUD, S.A.** en un período de cuatro (4) años, fue multada por un monto que alcanza los B/. 17, 500.00 por incumplimientos tanto de errores presentados concernientes a los márgenes de solvencia, reservas e inversiones y por incumplir con las fechas de presentación de informes estadísticos.

Es por esta razón que esta entidad, al ser una constante de la empresa los errores antes mencionados y luego de efectuada la revisión del informe presentado sobre el margen de solvencia y liquidez mínima requerida del tercer trimestre de 2011

decide mediante la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011, multar a la empresa **MEDISALUD, S.A.** con la suma de B/. 25,000.00 por haber incurrido la aseguradora en errores al momento de aplicar la fórmula de cálculo del margen de solvencia y liquidez mínima requerida que corresponden a los siguientes puntos: Puntos B y C, Siniestros Pagados Totales y Siniestros Pagador de Retención; Punto D, Reserva Siniestro en Trámites Totales; Punto N, Capital Pagado; Punto P, utilidades no distribuidas y Punto V, Efectivo, Bancos y Depósitos a Plazo, Netos de sobregiros y gravámenes.”

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No. 304 de 22 de julio de 2013, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución No.0510 de 28 de diciembre de 2011, emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, el acto confirmatorio. A su criterio, la actuación de la entidad pública se realizó en estricto apego a la Ley y a la reglamentación que rige la materia y que, contrario a lo argumentado por la recurrente, el mismo no infringe los artículos 44 y 115 de la Ley 59 de 1996; 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 2000; 5 y 6 de la Resolución 576-A de 2006.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

El acto demandado es la Resolución No. 0510 de 28 de diciembre de 2011 emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá mediante la cual se sanciona con multa de veinticinco mil balboas con 00/100 (B/25.000.00) a la empresa **MEDISALUD S.A.** La Resolución JD-12 de 1 de octubre de 2012 Confirma en todas sus partes la Resolución No. 0510 de 28 de

diciembre de 2012 y su acto confirmatorio la Resolución No. 0092 A de 9 de marzo de 2012.

El problema jurídico planteado radica en el procedimiento administrativo seguido por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros , previo a la emisión de la resolución demandada en este proceso. Dicho procedimiento administrativo será examinado por esta Sala de la Corte a fin de constatar que las actuaciones administrativas de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros se encuentran fundamentadas, toda vez que el demandante invoca violación al debido proceso y al principio de estricta legalidad que deben regir las actuaciones administrativas.

Del examen de las piezas procesales aportadas al caso bajo análisis, se observa que el Departamento de Auditoria y Fiscalización de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros confeccionó el memorando **MS-MEDISALUD-435** de 21 de noviembre de 2011, a través del cual se indica que en la revisión del Margen de Solvencia y Liquidez Mínima Requerida presentado por la empresa **MEDISALUD, S.A.**, para el tercer trimestre de 2011, fue necesario que el auditor realizase nuevamente ajustes a los rubros presentados en el informe de la empresa **MEDISALUD S.A.**, debido a los errores que esta última había cometido al momento de aplicar la fórmula de cálculo correspondiente a los puntos B y C, que se refieren a Siniestros Pagados Totales y Siniestros Pagados de Retención; al punto D, relativo a la Reserva Siniestro en Trámites Totales; al punto N, relacionado al Capital Pagado; al punto P, sobre Utilidades no distribuidas; y al punto V, que incluye Efectivo, Bancos y Depósitos a Plazo, Netos de Sobregiro y gravámenes .

Por otro lado se observa en el citado memorando, que el Departamento de Auditoria y Fiscalización de la de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, determinó una insuficiencia en el Patrimonio Técnico Ajustado por un monto de B/. 863.889.00.

249

De allí que el Superintendente de Seguros y Reaseguros emitió la Resolución No. 0510 de 28 de diciembre de 2011, por medio de la cual resolvió imponer a la empresa **MEDISALUD, S.A.** una multa por la suma de B/. 25,000.00, por incumplir con lo establecido en los artículos 44 y 115 de la Ley 59 de 1996, esta última en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 576-A de 1996.

Cabe señalar que según consta en el expediente la empresa **MEDISALUD, S.A.** en un período de cuatro (4) años, fue multada por un monto que asciende a B/ 17,500.00 por incumplimiento tanto de errores presentados concernientes a los márgenes de solvencia, reservas e inversiones y por no cumplir con la fecha de presentación de informes estadísticos.

Por su parte, el apoderado judicial de la actora afirma que con la emisión de la resolución impugnada, el Superintendente de Seguros y Reaseguros vulneró las normas invocadas, toda vez que señala que su representada presentó el informe dentro del período que había señalado la institución, y que los errores que el personal de auditoria detectó en alguno de los renglones de ese documentos no demuestran que la empresa haya mostrado iliquidez con respecto al Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR), ya que los fondos de ésta resguardaban a todos sus asegurados; por lo que estima que la entidad, en lugar de imponer la multa de la que fue objeto, debió aplicarle las sanciones que se establecen para los casos en que el margen de solvencia no alcance el mínimo requerido.

Continúa señalando el abogado del accionante que la sanción que le fue aplicada a la empresa **MEDISALUD S.A.**, es la que corresponde por el incumplimiento en la entrega de los informes en la fecha establecida y no por irregularidades detectadas en los mismos de ahí que estima que la entidad demandada ha violado el debido proceso y el principio de estricta legalidad que deben regir las actuaciones administrativas

En cuanto al del debido proceso alegado como vulnerada por el demandante es importante destacar los siguientes aspectos:

El debido proceso, como derecho fundamental se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: "que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

Este Máximo Tribunal de Justicia, ha manifestado doctrinal y jurisprudencialmente que la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.

Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:

Artículo 8. Garantías Judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.
2. Derecho al Juez natural.
3. Derecho a ser oído.

251

4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:

"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que **se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos** (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; **de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales**; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional" (HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90). (lo resaltado es del Pleno).

La Sala conceptúa que el apoderado judicial de la actora interpreta inadecuadamente los preceptos en que se fundamentó la entidad demandada para imponer la sanción pecuniaria, con el único fin de sustraer a su representada de la responsabilidad que le incumbe por la violación de las normas que reglamentan las entidades Aseguradoras.

Para examinar estos cargos en su debida forma, la Sala ha procedido a analizar el marco regulatorio de las entidades aseguradoras, administradoras de empresas y corredores o ajustadoras de seguros; y la profesión de corredor o

252

productor de seguros, determinando que efectivamente, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, al tenor de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 59 de 1996 (actualmente derogada por la Ley 12 de 2012, pero vigente al momento de la expedición del acto impugnado) estaba legalmente investida de la más “amplia facultad para inspeccionar, sacar duplicados, examinar libros de contabilidad, de acciones, actas, registros y demás documentos que considere necesarios, el detalle de las inversiones, la correcta formación de las reservas y el pago de los honorarios a los corredores de seguros” . Las compañías estarán obligadas a prestar todas las facilidades pertinentes al Superintendente y a los mencionados auditores, en su caso.

Igualmente los numerales 8 y 9 del artículo 10 de la citada Ley 59 de 1996 señalan lo siguiente:

“Artículo 10. Serán funciones del Superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

...

8. Velar que las compañías de seguros establecidas o que se establezcan en el país, mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido.

9. Determinar y velar que las compañías de seguros cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores.

...

“.

Es importante señalar que el objetivo de la supervisión de seguros consiste en mantener un mercado asegurador estable, eficiente y equitativo para el beneficio y protección de los asegurados. El margen de solvencia y liquidez mínima requerida constituye la herramienta principal para lograr dicho objetivo, el cual se evalúa trimestralmente con base en la información financiera recibida de las aseguradoras.

Así las cosas, consta en el expediente que en ejercicio de tales funciones, el Departamento de Auditoria y Fiscalización de la entidad procedió a la revisión

del Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR) correspondiente al informe presentado por la empresa **MEDISALUD S.A**, para el tercer trimestre de 2011, advirtiéndole en el mismo los errores en los que ésta había incurrido al aplicar la fórmula de cálculo para los puntos B y C, D, N, P y V.

Se observa también que el Departamento de Auditoria y Fiscalización de la Superintendencia determinó que como consecuencia de los movimientos que la aseguradora había realizado en los rubros descritos en los puntos B y C, D, N, P y V se había producido una disminución del capital máximo exigido, específicamente, una insuficiencia en su Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) por el monto de B/.863,889.00, lo que resulta contrario a lo establecido en el acápite D de la Resolución 576-A de 1996, el cual señala que : "No obstante, el resultado que de el cálculo del margen de solvencia mínimo requerido (MSMR), el patrimonio técnico ajustado (PTA)

Las Sanciones aplicadas a la empresa **MEDISALUD S.A** han ascendido a los B/.17, 500.00, en un período de cuatro años (4) por incumplimiento tanto de errores presentados concernientes a los márgenes de solvencia, reservas e inversiones como por incumplir con la fecha de presentación . a continuación el detalle de las sanciones :

Resolución No.0321 de 30 de agosto de 2007:

Incumplimiento en la presentación de los informes estadísticos de primas suscritas de seguros directo, siniestros brutos incurridos, número de pólizas vigentes, honorarios pagados y colocación de pólizas de corredores, las cuales deben reportarse dentro de los primeros quince días de cada mes.

Resolución No.0414 de 08 de abril de 2009:

Insuficiencia en el balance de reserva e inversiones al 31 de diciembre de 2008, por B/.283,007.84

Resolución No. 0322 de 28 de julio de 2010

Incumplimiento del artículo 39 de la Ley No. 59, que indica que debe presentar dentro de los primeros quince días de cada mes el informe estadístico de pólizas colocadas, primas suscritas y siniestros incurridos, así como el

informe del pago de los honorarios de los corredores, ambos correspondiente al mes de junio de 2010.

Resolución No. 0404 de 20 de septiembre de 2011

Errores recurrentes en la presentación del margen de solvencia y liquidez mínima requerida del segundo trimestre 2011. El informe se presentó con errores en los siguientes renglones :

Puntos b y c: Siniestros pagados totales y siniestros pagados de retención.

Puntos e y g: Reserva de siniestros en trámites totales y reserva de siniestros en trámite retención al cierre del ejercicio.

Punto f: Reserva de siniestro.

Puntos j y k: Siniestros pagados totales del ejercicio anterior y del ejercicio inmediato anterior.

Puntos r y v : Cuentas y obligaciones que deben ser deducidas del patrimonio para obtener el patrimonio técnico de la empresa.

En este sentido es importante señalar lo manifestado por la señora Deira Lenis Reyes Sánchez, en su declaración ante esta Sala de la Corte, visible de foja 171 a una 174 del expediente , donde manifestó que labora en la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, ocupando el cargo de Directora de Supervisión de Empresas de Seguros y Reaseguros y estableciendo que la empresa **MEDISALUD S.A.**, desatendió el contenido de la Resolución 576-A de 7 de noviembre de 1996 para alcanzar el Margen de Solvencia Requerido; ya que no le informó a la Superintendencia, quince días antes del cierre del trimestre, que no había alcanzado el Margen de Solvencia Mínimo Requerido ni la medida que tomaría a objeto de lograrlo.

El testimonio de la testigo en mención permitió confirmar que se había producido una disminución del capital mínimo exigido, ocasionándose así para la empresa **MEDISALUD S.A.**, una insuficiencia de B/ 863,889.00 en su Patrimonio Técnico Ajustado. La testigo expresó lo siguiente:

“La deficiencia determinada en el informe corresponde a una insuficiencia de patrimonio, por B/ 863, 889.00, la cual se determinó en los renglones de capital pagado y utilidades no distribuidas. Con elación al capital pagado la aseguradora presentó un monto superior al capital autorizado inscrito en la Superintendencia de Seguros, lo cual de acuerdo al

artículo 22 de la Ley 59, debió ser notificado previamente a la Superintendencia, para que pudiera ser considerado en la medición del margen de solvencia.”

Coincidieron con la testigo los peritos que actuaron en representación de la entidad demandada dentro de la práctica de la prueba pericial contable aducida por **MEDISALUD S.A.**, la cual fue admitida por el Tribunal mediante el Auto N° 56 de 31 de enero de 2014, cuando al rendir su dictamen indicaron lo siguiente:

“La empresa **MEDISALUD S.A.** no cumplió con las exigencias plateadas de conformidad a la normativa establecida, ya que al momento de presentar el margen de solvencia para su revisión al III trimestre del 2011, ya presentaba insuficiencia en el patrimonio por B/33, 309

Por lo anterior, ya constituía una infracción al mandato del artículo tercero y sexto, de la Resolución N° 576 A de 1996... “.

Cabe señalar que a través del citado Auto se admitió una prueba pericial económica; sin embargo, llegada la fecha programada para la práctica de la misma, ésta no se realizó, ya que la parte actora ni sus peritos comparecieron al Tribunal.

Esta Sala de la Corte estima que la empresa **MEDISALUD S.A.**, al actuar contravino lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 59 de 1996, mediante la cual, las compañías de seguro deben acreditar su solvencia ante el Superintendente de Seguros y Reaseguros, conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la institución, misma que se encuentra desarrollada en el artículo tercero de la Resolución 576-A de 1996, en el cual se fijan los parámetros para medir la solvencia y liquidez mínima de cada empresa, denominados Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y Liquidez Mínima Requerida (LMR).

La Ley 59 de 1996 en su Capítulo VI Informes, Cuentas e Inspección en el artículo 44 dispone lo siguiente:

“Artículo 44. En las fechas periódicas que fije el Superintendente, las compañías de seguros deberán acreditarle la solvencia, conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia. Esta podrá modificar la fórmula del cálculo del margen de solvencia cuando lo considere necesario, pero no más de un año, y publicará trimestralmente esta información en un diario de circulación nacional.

Las compañías de seguros, cuyo margen de solvencia no alcance el mínimo requerido, no podrán ampliar sus operaciones ni ofrecer nuevos productos mientras no acrediten tal margen. En estos casos, y aparte de las sanciones legalmente admisibles, el Superintendente ordenará los incrementos de capital o reorganización necesarios para subsanar la insuficiencia del margen de solvencia y señalará el plazo para el cumplimiento de dicha acción

El incumplimiento de la orden a que se refiere el plazo anterior, podrá ser causa de intervención por parte de la Superintendencia o de la revocatoria de la licencia para operar como compañía de seguros, sin perjuicio de otras medidas legales que sean procedentes.”

En atención a lo antes expresado resulta claro que los errores cometidos al aplicar la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la insuficiencia del Patrimonio Técnico Ajustado (PTA), los cuales fueron detectados en la revisión del informe sobre el Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR) presentado por **MEDISALUD , S.A.**, para el tercer trimestre de 2011, dieron lugar a la imposición de una multa, tal como se infiere del contenido del artículo 115 de la Ley 59 de 1996, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 115. La Superintendencia estará facultada para imponer multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), según la gravedad de la falta, por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, o de las instrucciones legalmente dadas por ellas para la cual no se haya dispuesto sanción especial en esta Ley, incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia o negarse a exhibir los registros contables de sus operaciones.”

Luego de examinar las violaciones alegadas y ante el marco de referencia expuesto, la Sala estima que la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011, y sus actos confirmatorios, se ajustan a derecho.

En ese sentido, el artículo 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996 faculta a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para imponer las multas respectivas por cualquier infracción o incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, así como el negarse a exhibir los registros contables de sus operaciones.

Estima la Sala que el procedimiento administrativo especial de tipo sancionador observado en el presente caso en estudio que involucra a la empresa **MEDISALUD S.A.**, es el previsto legalmente para casos como el examinado, y no se demostró que hayan sido vulneradas las garantías propias del debido proceso legal, razón por la que los cargos de infracción contra los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como los artículos 42 y 115 de la Ley 59 de 1996 y el artículo 5 de la Resolución No. 576-A de 7 de diciembre de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No. 26872 del 15 de septiembre de 2011, deben ser desestimados.

No cabe duda, entonces, que las violaciones que se alegan a los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como los artículos 42 y 115 de la Ley 59 de 1996 y el artículo 5 de la Resolución No. 576-A de 7 de diciembre de 1996, no se configuran ya que de conformidad con éstos últimos las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros quedan sometidas al control, fiscalización, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, y aquellas tendrán la obligación de prestar todas las facilidades para tal efecto, por ende, ante el incumplimiento de la fórmula de cálculo de margen de solvencia y liquidez mínima requerida y ante la insuficiencia en el Patrimonio Técnico Ajustado de la empresa **MEDISALUD S.A.**, es que se produce la imposición de la multa.

258

Por todas las razones anotadas, la Sala concluye que el acto administrativo impugnado y los actos que lo confirman no violan, de modo alguno, las normas señaladas por el demandante como infringidas, de modo que la actuación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros se ajusta a derecho y, por ende, deben negarse las declaraciones pedidas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N° 0510 de 28 de diciembre de 2011, dictada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, como tampoco lo son sus actos confirmatorios. En consecuencia, niega las declaraciones pedidas por la demandante.

NOTIFIQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMON FABREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA