

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintinueve (29) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS

El Licenciado **ALVARO ANTONIO HERNÁNDEZ ZAMBRANO**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulas, por ilegales, las frases: “...las partes podrán presentar pruebas y hacer alegaciones que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses...”, contenidas en el artículo décimo; y la frase: “...durante la celebración de la audiencia...” contenida en el artículo décimo primero; ambos del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

La Sala Tercera de la Corte Suprema, mediante la Providencia de 01 de diciembre de 2020, (f. 22) admite la demanda y, a su vez, ordena correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, al Presidente de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, para que rinda el correspondiente informe explicativo de conducta, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley No.33 de 1946; y, al Procurador de la Administración para que, en atención al mandato establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, intervenga en interés de la Ley.

## I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La parte actora solicita mediante la presente demanda la declaratoria de nulidad de las frases contenidas en los artículos décimo y décimo primero del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, que establecen lo siguiente:

**“ARTÍCULO DÉCIMO. (AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN).** La audiencia será oral y se celebrará en la fecha y hora fijadas. El funcionario que la presida deberá propiciar la conciliación entre las partes, la que de lograrse, se dejará constancia de todo ello en un acta que haga constar los términos del acuerdo y en el que se ordenará el archivo del expediente una vez cumplido éste. El acta de conciliación prestará mérito ejecutivo.

No lograda la conciliación, **las partes podrán presentar pruebas y hacer las alegaciones que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses**, de igual forma se levantará un acta de todo lo actuado, la que será firmada por todas las partes que participen en ella.

...”

**“ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. (MEDIOS PROBATORIOS).** Con el escrito de queja, escrito de contestación de queja y **durante la celebración de la audiencia**, el consumidor y la persona supervisada podrán presentar pruebas...”

## II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

En primer término, el demandante aduce que las frases acusadas de ilegales, vulneran los artículos 270 y 271 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, los cuales en su orden, establecen la forma de celebrarse la audiencia de conciliación; y cuando no se llegue a acuerdo alguno, el funcionario dejará constancia en el expediente del intento de conciliatorio, continuará con el proceso y señalará el término para la práctica de pruebas.

En ese mismo orden de ideas, considera que la audiencia de conciliación solo se realiza con la finalidad de propiciar un acuerdo entre las partes, y si llegan a un acuerdo se levantará un acta de conciliación, que presta mérito ejecutivo, pero en este caso, el

Acuerdo No. 03-2012, en el artículo décimo va mucho más allá, al indicar que en dicho acto de audiencia se podrán presentar pruebas y realizar alegaciones, por lo que se incorpora una fase al procedimiento que no está contemplado en el texto legal, es decir, la Ley 12 de 2012.

### III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

El presidente de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, mediante Nota N°JD-002-2020 de 23 de diciembre de 2020, rindió a la Sala el Informe Explicativo de Conducta respectivo visible a fojas 24 a 31 del expediente judicial.

En lo medular del informe, la autoridad acusada se refiere en los términos siguientes:

“ ...

El Acuerdo N° 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, amplía y desarrolla el espíritu de la ley, ya que al momento en que las partes no lleguen a un acuerdo, pueden reforzar sus puntos de vista mediante alegatos y medios probatorios en esa misma diligencia, como respaldo a sus aseveraciones al escrito de queja y contestación de queja.

Lo anterior es totalmente cónsono con lo expuesto en la ley, opera en total beneficio para los involucrados y además se aplica **el principio de economía procesal**, el cual consiste en conseguir mejores resultados con el mínimo de actividad de la administración de justicia. La aplicación de dicho principio busca además la celeridad en la solución de los litigios, es decir, que se emita una pronta decisión.

... ”

Podemos llegar a la conclusión que lo dispuesto en los artículos décimo y décimo primero del Acuerdo N° 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, se sustentan en los principios de derecho procesal contenidos en las normas generales que regulan la materia, así como la ley 38 de 2000, que regula el proceso administrativo; además, es un hecho notorio que ambas disposiciones facilitan y flexibilizan la presentación de documentos probatorios para la tramitación de las quejas interpuesta por los consumidores de seguros.

“ ... ”

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley en el presente proceso contencioso administrativo, mediante Vista Número 078 de 28 de enero de 2021, (fs. 32 a 44 del expediente judicial).

En lo medular, el Procurador de la Administración plantea que "...Al comparar el contenido del **artículo décimo del Acuerdo 03-2012 de 3 de diciembre de 2012**, con respecto a la **forma de celebración de la audiencia de conciliación** desde su inicio hasta el momento en que se levanta el acta que aprueba la conciliación; es la misma que establece, la norma supuestamente infringida. Sin embargo, **el segundo párrafo del artículo décimo del Acuerdo que regula la audiencia de conciliación, contempla dos etapas adicionales, que no están previstas en el artículo 270 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012**, al indicar que, no lograda la conciliación, las partes podrán **presentar pruebas y hacer las alegaciones** que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses..."

Añade que "...Con respecto al **artículo 271 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012**, dicha norma establece claramente que al no llegarse a un acuerdo de conciliación, el funcionario dejará constancia en el expediente del intento de conciliación y continuará con el proceso, **señalando el término para la práctica de las pruebas** que no será menor de ocho (8) días hábiles ni mayor de veinte (20) días hábiles, por lo que dicha norma regula una de las fases del periodo probatorio. Nótese que no se refiere a la posibilidad de presentar pruebas durante la etapa denominada periodo probatorio."

En consecuencia, solicita a esta Sala Tercera, declarar que SON ILEGALES las frases "...las partes podrán presentar pruebas y hacer alegaciones...", contenidas en el artículo décimo; y la frase: "...durante la celebración de la audiencia..." contenida en el artículo décimo primero; ambos del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012,

por el cual se establece el procedimiento de decisión de quejas ante la Superintendencia, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, publicado en Gaceta Oficial 27,190 de 24 de diciembre de 2012, toda vez que las mismas se apartan del texto y el espíritu de la ley que reglamenta.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Formulada la pretensión contenida en la demanda y agotado el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si las frases acusadas de ilegales, contenidas en los artículos décimo y décimo primero del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá deben ser declaradas nulas por ilegales o no, en atención a los cargos de violación alegados por el demandante respecto a los artículos 270 y 271 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012.

En primer término, se verifica que, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.

Establecido lo anterior, la Sala se avoca al examen correspondiente, expresando que el argumento central de la demanda gira en torno al cumplimiento del principio de legalidad que debe imperar en todo Estado de Derecho, cuando la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá al dictar el procedimiento de decisión de quejas contenido en el Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, excede las facultades reglamentarias que le otorga la ley que regula la actividad de

seguros, puesto que, a criterio de la parte actora, se incluyó una fase al procedimiento conciliatorio en contravención a las disposiciones de la Ley 12 de 2012.

Dentro de este contexto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

Así las cosas, este Tribunal concuerda con la Procuraduría de la Administración y la parte recurrente, en el sentido que, se incluye una fase al procedimiento no contemplado en la norma legal, puesto que, al realizarse una comparación entre las normas contenidas en la Ley 12 de 3 de abril de 2012, específicamente, el artículo 271, y las frases acusadas de ilegales contenidas en los artículos décimo y décimo primero del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, expedido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por medio del cual se establece el procedimiento de decisión de quejas ante la Superintendencia, se plantea la posibilidad de presentar pruebas durante la celebración de la audiencia de conciliación lo cual contraviene lo determinado en el citado artículo 271 de la Ley 12 de 2012, que claramente señala lo siguiente:

**"Artículo 271. Período probatorio. Cuando no se haya llegado a acuerdo alguno, el funcionario actuante dejará constancia en el expediente del intento de conciliatorio y continuará con el proceso, para lo cual señalará el término para la práctica de las pruebas que así lo requieran, que no será menor de ocho días hábiles ni mayor de veinte días hábiles. La Superintendencia estará facultada para adoptar todas las medidas que resulten necesarias para la comprobación de los hechos."** (Lo destacado es de la Sala).

Así las cosas, existe una vinculación ineludible entre la facultad reglamentaria y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina ius administrativista que *"todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a*

la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad" (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10" (Caso. Jorge Sáenz contra Resolución No. 16 (JMC) de 10 de julio de 1996 de la Junta Calificadora Municipal del Consejo Municipal de Panamá).

Por otro lado, en cuanto a la potestad reglamentaria, para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: "Derecho Administrativo, Tomo I, la misma es reglada:

"...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación.

De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que **lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior.** Cabe señalar que **esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma.**" (GARCÍA OVIEDO, CARLOS. *Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *op. cit.*, pág. 47). (Lo destacado es del suscrito).

Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne definen la potestad reglamentaria, como: "*el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales*" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103).

Sobre el referido principio de legalidad plantea el autor Roberto Dromi, en su obra *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, página 1021, lo siguiente:

"El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento constituyendo simultáneamente la

condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva legal); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."

En el mismo orden de ideas, resulta oportuno indicar que la atribución de las potestades que se le otorgan a la Administración, debe ser de manera expresa, tal como se ha señalado en el párrafo anterior, pues la facultad reglamentaria que posee la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, no podía incluir que se permitiera durante la audiencia de conciliación dentro del procedimiento de queja que las **"partes podrán presentar pruebas y hacer las alegaciones que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses"** contraviniendo lo estipulado en la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que expresamente regula el tema.

En ese mismo sentido, la Sala Tercera en reiteradas ocasiones se ha referido al principio de legalidad como piedra angular del Estado de Derecho y la facultad de reglamentaria, criterios que consideramos oportuno citarlos a continuación:

#### **1. Fallo de 11 de junio de 2002:**

"...  
Siguiendo el hilo conductor, existe una vinculación ineluctable entre la facultad de reglamentar las leyes y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina iusadministrativista que "todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad" (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10").

#### **2. Fallo de 16 de abril de 2003:**

"La facultad normativa y reglamentaria ejercida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria carece de amparo en la facultad genérica de administrar sus bienes contenida en la Ley Orgánica del MIDA; y no puede ir en detrimento, hasta el punto de desconocer en su ejercicio, del principio de estricta legalidad, que

construye a la función pública. Principio que fluye del artículo 18 constitucional, hoy potenciado y reforzado específicamente por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, cuyo libro segundo regula el procedimiento administrativo general.

Según este principio, los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente. La tésis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho."

Como puede observarse, de los fallos transcritos, el principio de estricta legalidad obliga a que el ejercicio del poder público se realice acorde con la Constitución y la Ley, deber que no fue acatado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros Y Reaseguros de Panamá al incluir las frases "...las partes podrán presentar pruebas y hacer alegaciones que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses...", contenidas en el artículo décimo; y la frase: "...durante la celebración de la audiencia..." contenida en el artículo décimo primero; ambos del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, impugnadas a través de la presente acción de Nulidad.

Bajo este marco doctrinal y jurídico, luego de analizar los argumentos en que se sustenta la demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, esta Corporación de Justicia debe concluir que, al existir un grado de subordinación del Reglamento con respecto a la Ley, efectivamente, se ha dado un exceso en el ejercicio de la función reglamentaria que el numeral 19 del artículo 20 de la ley 12 de 3 de abril de 2012, le asignó a la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá. Por lo que, le asiste razón a la parte actora en lo que se refiere a la violación del artículo 271 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012; de ahí que lo procedente es, pues, declarar que son ilegales las frases demandadas.

## VI. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo anteriormente expuesto, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE SON NULAS, POR ILEGALES, las frases "...las partes podrán presentar pruebas y hacer alegaciones que consideren necesarias para la mejor defensa de sus intereses...", contenidas en el artículo décimo; y la frase: "...durante la celebración de la audiencia..." contenida en el artículo décimo primero; ambos del Acuerdo No. 03-2012 de 3 de diciembre de 2012, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

**Notifíquese-,**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA



**JOSÉ AGUSTÍN DELGADO PÉREZ**  
MAGISTRADO



**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

**SALA III DE LA**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
NOTIFIQUESE HOY 1 DE enero  
DE 20 23 A LAS 8:37 DE LA mañana  
A Procurador de la Administración  
  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1752 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 30 de Julio de 2023

  
SECRETARIA

SECRETARIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA III DE LA  
DE 30 DE JULIO DE 2023