



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 7 de junio de 2018  
C-043-18

Licenciado

**José Joaquín Riesen Alvarado**  
Superintendente de Seguros y  
Reaseguros de Panamá  
E. S. D.

**Ref.: Alcance de una circular administrativa**

Señor Superintendente:

Damos respuesta a su Nota DSSR-0609-2018 de 23 de mayo de 2018, recibida en esta Procuraduría el 24 de mayo de 2018, mediante la cual nos consulta si el Superintendente de Seguros y Reaseguros puede girar una orden a sus regulados a través de una circular administrativa y si esta será de obligatorio cumplimiento.

Respecto de lo consultado, esta Procuraduría advierte que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a la facultad del Superintendente de Seguros y Reaseguros para girar órdenes a sus regulados a través de circulares administrativas, y si dichas órdenes son de obligatorio cumplimiento.

En virtud de lo anterior, somos del criterio que las circulares emitidas por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, como hemos manifestado en consultas anteriores, se encuentran revestidas de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, por haberse proferido en apego de las funciones inherentes a la Superintendencia, contenidas en el artículo 12 de la Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, que regula la actividad de Seguros y dicta otras disposiciones. El principio de presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009), profesando que los mismos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes, por autoridad competente.

De esta forma, estamos frente a un acto debidamente materializado, que goza de presunción de legalidad, tal como se infiere del contenido del artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de

junio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 46. **Las órdenes y demás actos administrativos en firme**, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos**, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.  
....” (El resaltado es nuestro).

En cuanto al concepto de **circular**, tomamos de referencia lo vertido por el jurista Ernesto Jinesta Lobo, quien señala que “son actos administrativos internos con una eficacia de carácter general en cuanto dirigidos a una pluralidad indeterminada o determinada de funcionarios o servidores públicos para el cumplimiento de sus deberes y la prestación eficiente del servicio público. En el caso de la circular, adicionalmente, tiene eficacia normativa para los funcionarios, puesto que establece obligaciones y deberes de acatamiento general...”<sup>1</sup>”

En el mismo orden de ideas, es menester señalar que el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000 define el **acto administrativo** como la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo; y que debe proferirse respetando sus elementos esenciales, a saber: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma.

Por lo tanto, emitimos esta opinión sin perjuicio de que, aun cuando no se hace un señalamiento directo de cuáles son las circulares que se han emitido y son objeto de esta consulta, se trata de actos administrativos materializados, dictados por un servidor público en ejercicio de sus funciones, los cuales tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes (Cfr. artículo 15 del Código Civil).

Adicionalmente, me permito expresarle que si bien es cierto que al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, específicamente el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un

---

<sup>1</sup> JINESTA LOBO, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo – Parte General, San José, Editorial Jurídica Continental IUSconsultec S.A., 2ª Edición, 2009. p. 284-285.

caso concreto; la consulta debe producirse antes de que el acto o la medida se adopten, resultando extemporánea una vez adoptados.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mork