



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de agosto de 2026

Nota C-119-26

Señora Gerente General, Encargada

Ref: Norma legal que regula el Instituto de Seguro Agropecuario y validez de la Resolución N°C.E.-N°009-15 de 29 de julio de 2015.

Por este medio damos respuesta a su Nota GG-458-2026 de 28 de julio de 2026, ingresada el 3 de agosto del mismo año, mediante la cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, relacionadas con: *Cuál es la norma de rango legal que debe considerarse plenamente vigente en lo relativo al porcentaje de fondos para gastos de manejo y seguros del Instituto de Seguro Agropecuario (Ley 68 de 1975 o Ley 34 de 1996); así como de la legalidad de la Resolución N°C.E.-N°009-15 de 29 de julio de 2015, dictada por el Comité Ejecutivo del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA).*

Con relación a su primera interrogante, debemos señalar en primera instancia, que el artículo 13 de la Ley No.34 de 29 de abril de 1996, “*Por el cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario*”, dispone **en forma expresa** lo siguiente: “*Esta Ley subroga la Ley 68 de 1975, deroga toda disposición que le sea contraria, y entrará en vigencia a partir de su promulgación*”.

Según el Diccionario Panhispánico del español jurídico¹, la subrogación es un: “*Acto por el que una persona sustituye a otra en los derechos y obligaciones propios de determinada relación jurídica*”. Esta idea de sustitución permite comprender el sentido jurídico de la subrogación.

En este sentido es preciso señalar que, aplicada a las leyes, la subrogación significa: **sustituir un texto legal o norma jurídica por uno nuevo**. Es decir, una nueva disposición legal ocupa el lugar de una norma anterior, pudiendo mantener parte de su contenido, modificarlo o reemplazarlo completamente.

Licenciada

NILKA LOMBARDO DE ARELLANO

Gerente General, Encargada

Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)

El término...

¹ <https://dpej.rae.es/lema/subrogaci%C3%B3n>

El término “**subrogar**” aparece expresamente en la técnica legislativa. El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional², establece en su artículo 117, lo siguiente:

“Artículo 117. Artículo indicativo. Cuando el proyecto presentado contuviere artículos reformativos, subrogatorios, aditivos o derogatorios de alguna otra ley o leyes, o el mismo proyecto en general tuviere tal objeto, deberá contener un artículo final en que tal cosa se indique, con expresión clara de las disposiciones que se modifican, subrogan, reforman o adicionan. (Lo resaltado es nuestro)”

Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional³, establece entre otras cosas en su Título V, sobre LEYES MODIFICATIVAS, que éstas pueden ser de **subrogación**, de adición, de derogación, de prorrogación de vigencia o de suspensión de vigencia. De igual forma, en la sección de ANEXOS de dicho Manual, se define la “**subrogación**” como: “**Resultado de dar una nueva redacción a un texto legal preexistente**”.

Dadas las condiciones que anteceden, se desprende que al ser subrogada la Ley No.68 de 1975 por la Ley No.34 de 29 de abril de 1996, la misma (*Ley No.68*), ha sido sustituida por completo por la norma nueva, perdiendo así su fuerza y quedando sin efecto; por lo tanto, compartimos el criterio esbozado por la institución cuando señala que: “...la **Ley 34 de 29 de abril de 1996** subrogó y reemplazó de forma integral a la anterior **Ley 68 de 15 de diciembre de 1975**, siendo esta la norma legal bajo la cual nos hemos venido manejando hasta la fecha”.

Respecto a su segunda y tercera interrogante, ambas relacionadas con un pronunciamiento por parte de este Despacho sobre la legalidad de la Resolución N°C.E.-N°009-15 de 29 de julio de 2015, emitida por el Comité Ejecutivo de dicho Instituto y si la misma vulnera el principio de jerarquía administrativa frente a la ley orgánica, debemos indicarle lo siguiente:

El “Principio de presunción de legalidad de los actos administrativos”, ha sido reconocido por la doctrina administrativa, como la convicción fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces llegar a ser eficaz.

En este orden de ideas, el artículo 15 del Código Civil patrio, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, 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*.

En cuanto a...

² <https://repositorio.asamblea.gob.pa/server/api/core/bitstreams/93eb3a43-6c68-4d9b-a413-dee8370f93b1/content>

³ <https://www.gacetaoficial.gob.pa/storage/gacetitas/2009/04/26261/17337.pdf>

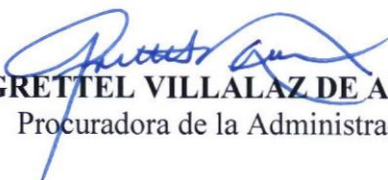
En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: *“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga a los actos proferidos por autoridad competente para ello”*.

En consecuencia, la **Resolución N°C.E.-N°009-15 de 29 de julio de 2015**, emitida por el Comité Ejecutivo del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declare contrario a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Por lo tanto, cualquier opinión o pronunciamiento que dicte esta Procuraduría en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de dicha resolución, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la entidad, que señala que: *“Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extiende al ámbito administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”*.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac/mabc
C-114-26