

Panamá, 24 de septiembre de 2025
Nota C-253-25

Ingeniero Espino:

Ref.: Resolución sobre el pago de la indemnización bajo póliza de seguro agrícola.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota GG No.444-2025, recibida en este Despacho el 4 de septiembre del año en curso, a través de la cual consulta respecto si: *"... para resolver el pago de la indemnización, en vista de que existe resoluciones anteriores Resolución No. GSA-10222-2020 (que ordena el pago) y la Resolución GG/Nº002/2021 (que deja sin efecto la resolución anterior), ¿podríamos realizar una nueva Resolución en la cual deje sin efecto las anteriores? A través de la Gerencia General? o se puede efectuar una nueva resolución motivando todo lo referente al expediente de la póliza de seguro agrícola desde su nacimiento hasta su solicitud de pago, para continuar con el trámite"*.

Antes de entrar al análisis de su consulta, nos remitimos a las normativas vigentes que crean el seguro agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario. En este sentido, la Ley No.34 de 29 de abril de 1996, así como su Decreto Ejecutivo No.46 de 18 de mayo de 1998 que la reglamenta y, en los artículos 1 y 2 de la referida Ley No.34, se establecen la creación del seguro agropecuario que será administrado por el Instituto de Seguro Agropecuario (en adelante, ISA), el cual *"...se crea como entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica y patrimonio propio..."*.

Dicho seguro agropecuario, se creó con la finalidad de cubrir pérdidas fortuitas no controladas que puedan resultar en las inversiones, dando garantía de compensación a dichas inversiones y con la finalidad de ofrecer protección a personas (naturales o jurídicas) que se dedican a la actividad agropecuaria.

Ingeniero
ARIEL ESPINO
Gerente General del
Instituto de Seguro Agropecuario-ISA
Ciudad.

Respecto...

Respecto al tema objeto de su consulta, debemos señalar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, exceptuando las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta guarda relación con actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad, por parte del Instituto de Seguro Agropecuario.

Es decir que, su consulta busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, específicamente respecto de los siguientes actos administrativos

1. Resolución No.GSA-10222-2020 de 4 de mayo de 2020, que ordena el pago y elaboración de cheque a beneficio del dueño de la póliza de seguro agrícola No.182-0025-2019.
2. Resolución GG/Nº002/2021 de 21 de enero de 2021, que deja sin efecto la Resolución No.GSA-10222-2020 de 4 de mayo de 2020.

Al respecto debemos indicar que, la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, 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 sentido, para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo¹, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos, se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega que, el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Por su parte, el artículo 15 del Código Civil concordante con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000 supracitada, 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 ese mismo orden de ideas, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“Artículo...

¹ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1995, Pág.5.

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

*...
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad;** restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal;**...”* (Subraya y resalta el Despacho).

A su vez, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa lo siguiente:

- 1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;* (Resalta el Despacho).

En consecuencia, las Resoluciones No.GSA-10222-2020 de 4 de mayo de 2020 y la GG/Nº002/2021 de 21 de enero de 2021, ambas emitidas por el Instituto de Seguro Agropecuario, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata; y deben ser aplicadas mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto se advierte que, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley y, constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, debiendo esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la citada Ley No.38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón...

Nota: C-253-25
Pág.4

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-229-25