

ENTRADA Nº 855-18

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GUILLERMO QUINTERO CASTAÑEDA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE INVERSIONISTA CARO, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN JD-015 DE 13 DE MARZO DE 2018, EMITIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de junio de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

El Licenciado **GUILLERMO QUINTERO CASTAÑEDA**, quien actúa en nombre y representación de la sociedad **INVERSIONISTA CARO, S.A.**, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de protección de derechos humanos, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, proferida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, y que se hagan otras declaraciones.

En este punto, el Magistrado Sustanciador procede a examinar la acción contencioso-administrativa ensayada a fin de determinar, si la misma cumple con los requisitos legales, para ser admitida, y observa que la misma adolece de defectos que impiden su procedencia, en atención a las siguientes consideraciones.

De acuerdo con el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial la Sala Tercera es la competente para conocer del proceso especial de protección de derechos humanos, lo que permite anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales, y de ser procedente, restablecer o reparar derechos que

han sido violados, cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República; es decir, derechos exigibles judicialmente frente a la Administración Pública.

El referido numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, preceptúa lo siguiente:

“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 de lo siguiente:

1. ...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. **Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa;** el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley.” (El resaltado es nuestro)



Siendo así las cosas, para darle curso legal a este tipo de acción judicial, a los efectos del examen de admisibilidad, aparte de exigirse los requisitos establecidos en la norma transcrita y en la Ley No. 135 de 1943, la doctrina de esta Sala ha distinguido que si el acto administrativo impugnado es de carácter particular, **entonces debe aplicarse los mismos requisitos que se exige a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción**, excepto el agotamiento de la vía gubernativa, mientras que si el acto acusado es de carácter general lo correspondiente es examinar la demanda con base a los requisitos establecidos para la demanda de nulidad.

Así se pronunció la Sala Tercera Contencioso Administrativa en Sentencia de 18 de enero de 2000, proferida dentro de la demanda contencioso

administrativa de protección de derechos humanos, interpuesta por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, cuando se refirió a la exposición de motivos que presentó la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Legislativa para justificar la creación de este nuevo proceso de protección de derechos, señalando que en ella, *“... se estableció que el proceso seguiría las reglas aplicadas a los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, si se trata de actos administrativos que crean situaciones jurídicas individualizadas o del proceso de nulidad si se trata de actos de carácter general, siendo más expedito este nuevo proceso pues, no se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa.”* (Cfr. Sentencias de 2 de octubre de 2014, 6 de enero de 2015, 18 de mayo de 2015 y 2 de febrero de 2016)

En este punto, el suscrito Magistrado Sustanciador al hacer una lectura del acto administrativo impugnado advierte que el mismo es de carácter individual, pues el mismo decide **“CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución DPC No. 25 de 10 de abril de 2017, proferida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, dentro de la Queja presentada por el licenciado GUILLERMO QUINTERO CASTAÑEDA, en contra de LA COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A.

Debido a lo antes citado, el Sustanciador estima al revisar el libelo de la demanda así como el acto impugnado, si bien es cierto el actor hace mención del acto originario brevemente, **su pretensión, los hechos que sustentan la demanda y los cargos de ilegalidad que invoca, así como el concepto de violación, van dirigidos al análisis del acto confirmatorio.**

Siendo así las cosas, el infraescrito Magistrado Sustanciador concluye que el acto objeto de impugnación no se enmarca dentro de los actos que puedan ser recurribles ante esta instancia jurisdiccional, según lo dispuesto en el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, la cual indica “no será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía



gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado.”

Sobre el tema de los actos confirmatorios, la Licenciada Maruja Galvis nos señala en su obra “Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción” que “los actos confirmatorios quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto preliminar impugnado, tomando en cuenta lo que dice el aforismo jurídico de que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”. El **acto simplemente confirmatorio solo surte el efecto de agotar la vía gubernativa, sin que le agregue o reste algo al fondo del negocio. Los actos originales solo causan estado cuando los actos confirmatorios quedan en firme.**” (GALVIS, Maruja. Requisitos Formales de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción (análisis legal, doctrinal y jurisprudencial). Universal Books. Panamá 2008. Página 122) (El resaltado es nuestro)

Además, la Sala Tercera ha sostenido reiteradamente la necesidad de que la demanda contencioso-administrativa **esté encaminada contra el acto administrativo principal u originario**, el cual ha producido realmente los efectos jurídicos que afectan al administrado y que se pretenden anular. Esta exigencia se sustenta en una razón de lógica-jurídica: **la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo confirmatorio no alcanza el acto originario, por lo que carecería de efectividad jurídica, y el acto original se encontraría ejecutoriado y conservando su fuerza** y, por ende, los derechos subjetivos afectados y que se pretenden restablecer, no se restituirían, es decir, no se alcanzaría el objetivo del actor.

En suma, es conveniente acotar que la jurisprudencia de la Sala ha sostenido en sus pronunciamientos que hay que demandar **el acto originario** toda vez que **es el que causa estado, y sobre el que debe pedirse la nulidad, pues de no de hacerlo así, como es el caso bajo examen, da como resultado que la acción ensayada sea inadmitida.**



Ante tales circunstancias, quien sustancia considera que no queda otra alternativa que negarle curso legal a la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, que establece lo siguiente:

“Artículo 50. No se dará curso legal a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción”.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos interpuesta por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda, actuando en nombre y en representación de **INVERSIONISTA CARO, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018**, proferida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

Fundamento en Derecho: Artículos 43a y 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

NOTIFÍQUESE,

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGEN.

Panamá, 16 de dic de 2018

DESTINO:

Superintendencia de Seguros y Reaseguros
[Signature]
SECRETARIA

ENTRADA No. 855-18 Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS
HUMANOS INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GUILLERMO QUINTERO
CASTAÑEDA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE
INVERSIONISTA CARO, S.A., EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN JD-015 DE 13
DE MARZO DE 2018, EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y
REASEGUROS DE PANAMÁ.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS

El resto de los Magistrados integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocen del recurso de apelación promovido por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda, quien actúa en nombre y representación de Inversionista Caro, S.A., en contra del Auto de 22 de junio de 2018, legible de fojas 38 a 42 del expediente de marras, dictado por el Magistrado Sustanciador, a través del cual no admite la demanda contencioso administrativa de protección de los derechos humanos interpuesta con el propósito de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

El Magistrado Sustanciador a través del auto apelado no admitió la demanda ensayada por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda, en virtud que la misma se encaminó contra un acto meramente confirmatorio y no el principal, lo cual fue detectado por el Magistrado Sustanciador al momento de hacer el examen correspondiente del petitum de la demanda; los hechos que la sustentan; así como los cargos de ilegalidad que invoca y su concepto de infracción, lo que le permitió concluir que el acto objeto de impugnación no era recurrible ante la Sala Tercera, a la

luz de lo establecido en el artículo 43-A de la Ley No.135 de 1943, según el cual “no será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa, pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado.”

Una vez notificada esa resolución a la parte actora, su apoderado judicial anunció y sustentó recurso de apelación, en el que explica medularmente que al expedir la Resolución de 22 de junio de 2018, el Despacho Sustanciador desconoció el control de convencionalidad, pues analizó su pretensión en función de lo establecido en la Ley No.135 de 1943 y no en atención a lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Convención Americana de los Derechos Humanos, procedimiento que es obligatorio, para un Estado que forma parte de la Convención. En consecuencia, solicita que la resolución objeto de la presente apelación sea revocada en todas sus partes, por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, en su condición de Tribunal de Apelaciones.

Por su parte, el señor Procurador de la Administración a través de la Vista Número 902 de 25 de julio de 2018, presentó su posición en torno al recurso de apelación incoado por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda en representación de Inversionista Caro, S.A., indicando que la Resolución de 22 de junio de 2018, emitida por el Magistrado Sustanciador, debe ser confirmada, pues, la demanda fue interpuesta en contra de un acto jurídico que depende del principal, al cual se encuentra subordinado, conculcando con ello lo dispuesto en el artículo 43-A de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946.

Por otra parte, señala que, contrario a lo alegado por la recurrente, el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, establece que los procesos de protección de los derechos humanos se tramitarán según las normas de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado haya agotado la vía gubernativa, por lo que la decisión del sustanciador se encuentra ajustada a lo estatuido en la ley.



Además indica que, la demandante tampoco señaló en el libelo de la demanda que el Procurador de la Administración interviene en este proceso en interés de la Ley, al exponer lo referente a las partes y sus representantes, desatendiendo con ello lo dispuesto en el artículo 43, numeral 1, de la referida ley.

ANÁLISIS DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

Atendidas las consideraciones de las partes que intervienen en el presente proceso, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera constituida como Tribunal de Apelaciones proceden a revisar la decisión de primera instancia, en los siguientes términos:

Antes de adentrarnos al análisis de la resolución apelada, consideramos indispensable, a efecto del presente estudio, aclarar que la competencia de la Sala Tercera para conocer sobre los procesos contencioso administrativo de protección de los derechos humanos se encuentra instituida en el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, que a la letra expresa:

“Artículo 97: ...

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

1. ...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos.” (El destacado es del Tribunal).

Es importante destacar que esa norma también contempla, en su párrafo final, el procedimiento a seguir por la Sala en ese tipo de procesos contencioso-administrativo, el cual detalla lo siguiente:

“ ...

Este proceso **se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946,** pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley.” (El destacado es nuestro).



Del contexto anterior, se desprende que los procesos de protección de derechos humanos se tramitarán conforme a las normas de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, que regula a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; de ahí que, hay que remitirse a lo estatuido en ese cuerpo normativo, para poder determinar si la demanda interpuesta por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda realmente cumplió con los requisitos mínimos para su admisibilidad.

Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal de Apelaciones procede a confrontar los argumentos vertidos por el Magistrado Sustanciador en el Auto de 22 de junio de 2018, con el acto administrativo impugnado, constituido en la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, a fin de determinar si, en efecto, el auto apelado merece ser revocado.

Así tenemos que, la resolución cuya nulidad demanda el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda, en representación de Inversionista Caro, S.A., fue dictada por Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a través de la cual resuelve el recurso de apelación propuesto en contra de la Resolución DPC No.25 de 10 de abril de 2017, por cuyo conducto el representante legal de dicha institución decide no acceder a la solicitud impetrada por esta empresa y, a la vez, impone una sanción o llamada de atención, de carácter escrita, a la Compañía Internacional de Seguros, S.A.

De lo antes expuesto se colige, sin ninguna dificultad, que el acto administrativo que decide el fondo del asunto es la Resolución DPC No.25 de 10 de abril de 2017, dictada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá. Sin embargo, extrañamente, el Licenciado Guillermo Quintero Castañedas demanda la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, que confirma en todas sus partes la decisión dictada por el funcionario de primera instancia, lo que viene a demostrar que el acto impugnado no es de carácter definitivo; es decir, que no es aquél que posiblemente causó la afectación de un derecho a la actora.



Al respecto debemos acotar que el artículo 43-A de la Ley No.135 de 1943, en su párrafo final, dispone lo siguiente:

“Artículo 43a: ...

No será indispensable dirigir la demanda contra actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero, dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado.”

La lectura interpretativa de la norma supra transcrita, nos lleva a indicar que toda demanda contencioso administrativa, como la que nos ocupa, debe ser dirigida contra el acto administrativo que creó la situación jurídica que supuestamente trasgrede el derecho subjetivo invocado; por ende, aunque no se invoque la nulidad de los actos accesorios, se entiende que éstos corren la misma suerte del principal.

A manera de ilustración, es necesario señalar que es de importancia cumplir con ese mandato normativo, pues, de demandarse únicamente el acto confirmatorio, la Sala Tercera no podría ordenar a la entidad demandada que repare el derecho subjetivo lesionado a la actora; toda vez que, la decisión originaria, que es la que verdaderamente afecta el derecho subjetivo, todavía continuaría intacta y surtiendo todos sus efectos jurídicos, por ende, el ejercicio litigioso carecería de objeto para el administrado.

Ha sido innumerable la jurisprudencia dictada por la Sala Tercera, en torno a la obligación de cumplir con ese requisito de admisibilidad, siendo el más reciente el dictado en la Resolución de 11 de abril de 2016, donde expuso lo siguiente:

“Adicionalmente se denota que la acción de plena jurisdicción promovida, está específicamente dirigida a buscar la nulidad de la Resolución N°83-R-105 de 6 de noviembre de 2015, constituyéndose la misma en un acto confirmatorio de una actuación previa, es decir, el Decreto de Personal N°84 de 17 de marzo de 2015, por el cual el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, destituyó al señor Vicente Yañez Bernal de la posición laboral que ocupaba en la Dirección General del Sistema Penitenciario. Por tanto, dicha acción del demandante es contraria a lo dispuesto en el artículo 43-A de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que es del tenor siguiente:

‘Artículo 43-A. Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.

No será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; **pero**



dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado. (Sic) (Resaltado por el suscrito)

...
Como se puede constatar, no es viable que el suscrito Magistrado Sustanciador se pronuncie sobre un acto meramente confirmatorio, toda vez que se mantendría en firme el Decreto de Personal N°84 de 17 de marzo de 2015, mediante el cual se despidió al demandante, constituyéndose éste en el acto originario contra el cual se ejercitaron los mecanismos recursivos establecidos en la vía gubernativa y que de igual modo debió ser el acto objeto de revisión en esta sede jurisdiccional.

Finalmente, por las motivaciones expuestas y de conformidad con el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que expresamente determina que no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades previstas en dicha excerta legal, se considera la presente demanda como inadmisibile y así se procede a declarar.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la presente demanda contencioso administrativa...”

Dentro del marco antes expuesto, debemos concluir que a pesar que a la Sala Tercera, por mandato constitucional y legal, le corresponde analizar el proceso de protección de derechos humanos bajo estudio, desde la perspectiva de las leyes internas y la Convención Americana de Derechos Humanos, lo cierto es que el error insubsanable incurrido por el apoderado judicial de la actora, de demandar un acto administrativo de carácter meramente confirmatorio, impide a esa Alta Corporación de Justicia conocer el fondo de la controversia presentada a consideración, como bien lo sostuvo el Magistrado Sustanciador en la Resolución de 22 de junio de 2018, apelada.

Adicional a lo expuesto, este Tribunal de Alzada debe indicar al apoderado judicial de la recurrente que para admitir la presente demanda de protección de los derechos humanos no basta con aducir que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá violó un cúmulo de normas de la Convención Americana de los Derechos Humanos, al momento de expedir la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, ni mucho menos invocar el llamado “control de convencionalidad”, para que la Sala se vea obligada a acoger la acción propuesta; ya que, como toda demanda contencioso administrativa que se instaure ante esa Corporación de Justicia, ésta debió cumplir con los requisitos de ley estatuidos en la Ley No.135 de 1946, modificada por la Ley No.33 de 1946, aplicable en este tipo de procesos, conforme lo



dispone el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, lo que conduce a concluir que el Auto apelado debe ser confirmado.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones expuestas, el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONFIRMAN** el Auto de 22 de junio de 2018, que **NO ADMITE** la demanda contencioso-administrativa de protección de los derechos humanos interpuesta por el Licenciado Guillermo Quintero Castañeda, quien actúa en nombre y representación de Inversionista Caro, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-015 de 13 de marzo de 2018, dictada por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

Notifíquese,

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, ____ de ____ de ____

DESTINO:

Superintendencia de Seguros y Reaseguros