



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de enero de 2025  
Nota C-019-25

Señor Director General:

**Ref.: Viabilidad para que el Director General de la Caja de Seguro Social sustente ante el Consejo Económico Nacional y el Consejo de Gabinete la autorización anual para invertir los fondos de reserva de la Caja de Seguro Social.**

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su NOTA N° DENL-N-72-2025 recibida en este Despacho el 22 de enero de 2025, a través de la cual eleva consulta jurídica a esta Procuraduría, en los siguientes términos:

*“... para que nos asesore en cuanto a la viabilidad legal para acudir y sustentar ante el Consejo Económico Nacional y el Consejo de Gabinete, Solicitud de Autorización Anual para invertir en los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, conforme lo establecen los artículos 7 y 31 del Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social...”*

Respecto a su interrogante, es la opinión de esta Procuraduría que, el Director General de la Caja de Seguro Social, deberá acudir y sustentar ante el Consejo Económico Nacional (CENA) y el Consejo de Gabinete, la solicitud de autorización anual para la inversión de los fondos de reserva de la Caja de Seguro Social, luego de contar con la autorización de la Junta Directiva de dicha entidad, expedida a través de una Resolución debidamente motivada; ello, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 39,609-2007-J.D. de 8 de mayo de 2007, que aprueba el **Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social**<sup>1</sup>, en concordancia con lo estipulado en el numeral 2 del artículo 28 de la Ley No.51 de 2005 que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social<sup>2</sup>, que señala la facultad de la Junta Directiva de dictar y reformar los reglamentos de la entidad por medio de resoluciones.

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N° 25,835 de 16 de julio de 2007.

<sup>2</sup> Gaceta Oficial N°25,453 de 28 de diciembre de 2005.

Es importante señalar primeramente, que la respuesta brindada a la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

- **Argumentos y fundamentos jurídicos de la Procuraduría.**

- I. Del principio de legalidad

Constituye uno de los principios cardinales que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, mismo que se traduce en la necesidad que todos los actos administrativos tengan sustento en las normas vigentes; siendo la finalidad de este principio, salvaguardar que la actuación de las autoridades públicas, se ajuste a las normas previamente establecidas, evitando de esta forma la arbitrariedad y el abuso de poder contra los administrados. Este principio de Derecho Público constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

De igual forma, es importante indicar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió lo citado a continuación:

*“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.”*

Se desprende así con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005.

La Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 “*Que reforma la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social*” en su artículo 28, establece las facultades y deberes de la Junta Directiva de esta institución, señalando en el numeral 2 del mismo, que corresponderá a este cuerpo colegiado, dictar y reformar por medio de resoluciones los reglamentos de la Caja de Seguro Social.

De igual forma, del artículo 105 contenido en el capítulo IX del Título I de la citada ley denominado “Inversiones”, se infiere que corresponderá a la Junta Directiva, establecer la política de inversiones.

Conforme a lo señalado en los párrafos que anteceden, la Resolución N°39,609-2007-J.D. de 8 de mayo de 2007, fue emitida en su momento por el organismo competente, esto es, la Junta Directiva, con el fin de aprobar el Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, constituyéndose en un acto administrativo materializado cuya validez legal se presume, en atención al principio de legalidad, resolución que se encuentra vigente, tiene fuerza obligatoria inmediata y debe ser aplicada mientras sus efectos no sean suspendidos o se declaren contrarios a la Constitución Política o la ley por los tribunales correspondientes.

III. Resolución N°39,609-2007-J.D. de 8 de mayo de 2007.

Mediante el Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, se establecen las normas relativas a la gestión de los fondos de las reservas de esta institución de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IX del Título I de la Ley 51 de 2005.

En el artículo 7 del Título II “De la Administración de las Inversiones”, se fijan de manera diáfana, las pautas para la autorización anual de la inversión en títulos valores del Estado o garantizados por el Estado por parte de los organismos externos:

*“Artículo 7. Autorización Anual de Organismos Externos  
Para hacer más expedito, oportuno y eficiente, el proceso de inversión, se deberá gestionar una vez al año la autorización anual ante el Consejo Económico Nacional (CENA) y el Consejo de Gabinete, para la compra y venta de los Títulos Valores autorizados por la Ley Orgánica.*

*Igual autorización anual debe obtenerse para la inversión en títulos valores del Estado o garantizados por el Estado. Para*

solicitar las precitadas autorizaciones se deberá contar previamente con la autorización de la Junta Directiva expedida a través de una Resolución.” (El énfasis suplido es nuestro.)

Dos son los aspectos que podemos destacar del precitado artículo en lo que nos concierne:

1. Previo a solicitar la autorización al Consejo Económico Nacional (CENA) y el Consejo de Gabinete, el Director General de la Caja de Seguro Social, debe contar con la autorización de la Junta Directiva.
2. Esta autorización de la Junta Directiva, debe ser expedida a través de una resolución.

En cuanto al criterio legal esbozado por la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la Caja de Seguro Social, relativo a si los artículos 7 y 31 del Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, sobrepasan los márgenes y límites que dispone la Ley No.51 de 2005, esta Procuraduría considera oportuno señalar que, conforme al artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, nuestra competencia se circunscribe al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales, supuesto de exclusión que se verifica en cuanto este punto, toda vez que lo planteado por la entidad consultante, guarda relación con el análisis sobre la legalidad de un acto administrativo materializado (Resolución N°39,609-2007-J.D. de 8 de mayo de 2007), siendo esta materia competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

#### IV. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Tal y como hemos señalado en párrafos precedentes, la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud del cual se estima 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.

Para el autor colombiano Carlos Sánchez Torres, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se consideran 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.<sup>3</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 15 del Código Civil prevé el principio de presunción de legalidad al señalar que: *"Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno,*

<sup>3</sup>SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín, 1995.pág 5.

*expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes."*

Por ello, resulta aplicable el contenido de la Resolución N°39,609-2007-J.D., mientras no haya un pronunciamiento de la autoridad competente señalando lo contrario.

De considerar la entidad consultante que los artículos 7 y 31 del Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, sobrepasan los límites de la Ley No.51 de 2005, le corresponderá presentar los recursos correspondientes ante la Corte Suprema de Justicia.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, a manera de conclusión y con respecto a su interrogante, es la opinión de esta Procuraduría que, el Director General de la Caja de Seguro Social deberá acudir y sustentar ante el Consejo Económico Nacional (CENA) y el Consejo de Gabinete, la solicitud de autorización anual para la inversión de los fondos de reserva de la Caja de Seguro Social, luego de contar con la autorización de la Junta Directiva expedida a través de una Resolución; ello, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 39,609-2007-J.D. de 8 de mayo de 2007 que aprueba el Reglamento para la Inversión de los Fondos de Reserva de la Caja de Seguro Social, en concordancia con lo estipulado en el numeral 2 del artículo 28 de la Ley No.51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que señala la facultad de la Junta Directiva de dictar y reformar los reglamentos de la entidad por medio de resoluciones.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole, que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

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

  
GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN  
Procuradora de la Administración



ACT. DINO MON VÁSQUEZ  
Director General de la Caja del Seguro Social  
Ciudad.

GVdcA/jkp  
C-016-25

*"Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública."*

Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá. Teléfono: 502-4300

\*E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria.admon.gob.pa](http://www.procuraduria.admon.gob.pa)