



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de mayo de 2018  
C-029-18

Profesor  
**Carlos Staff S.**  
Presidente Encargado  
Consejo Nacional de Evaluación y  
Acreditación Universitaria de Panamá  
E. S. D.

**Ref:** Facultades para firma y refrendo de un acta de reunión

Señor Presidente Encargado:

Tengo a bien dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a la Nota CONEAUPA-124-2018, de 13 de marzo de 2018, mediante la cual solicita a esta Procuraduría de la Administración responda las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Pueden los miembros del Consejo actuales refrendar actas correspondientes a los años 2014-2015, aunque no todos hayan participado en las reuniones?”.
- “2. ¿Estas actas deben ser firmadas por todos los miembros del Consejo que estuvieron presentes en las reuniones o solamente la Ministra de Educación en calidad de Presidenta de dicho Organismo o en su defecto por el Viceministro Encargado para tal fin y el Secretario Ejecutivo?”.

**Con respecto a la primera pregunta**, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que según la Resolución No. 27 de 23 de diciembre de 2013, “Por la cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá” (en adelante el *Reglamento*), las actas deben ser refrendadas por el Secretario (a) Ejecutivo (a) de dicho Consejo.

**En lo que se refiere a la segunda pregunta**, la Procuraduría de la Administración es de opinión que, de acuerdo con el mismo *Reglamento*, las actas, debieron ser firmadas por el *presidente* del Consejo *en conjunto con los miembros del mismo* que participaron en dichas sesiones.

Sobre el particular, antes de explicar las razones que condujeron a esta Procuraduría a externar las opiniones arriba expuestas, deseamos señalar que en adelante, cuando utilizamos las siglas *CONEAUPA*, es para hacer referencia al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, como entidad que regenta el Sistema Nacional de Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, creado mediante la Ley 30 de 20 de julio de 2006; y cuando utilizamos la palabra “*Consejo*”, es para aludir al Consejo

Nacional y Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, máximo organismo deliberante del *CONEAUPA*, integrado por profesionales y/o académicos destacados y representantes del sector de la educación superior del país, con derecho a voz y voto en el Pleno del *Consejo*.

Entremos al análisis.

De acuerdo a lo indicado en la Nota CONEAUPA-124-2018, antes citada, la consulta se formula debido a que, se mantienen sin aprobación ni refrendo, veintitrés actas correspondientes a reuniones del *Consejo* celebradas en el periodo comprendido entre diciembre de 2014 a enero de 2015, y ellas contienen "**actos administrativos**" que han sido ejecutados a través de resoluciones firmadas por las autoridades *de dicho Consejo*.

La consulta no señala si luego de levantadas las actas fueron aprobadas en la siguiente reunión, (Cfr. Artículo 45 en concordancia con el artículo 37, numeral 3 del reglamento), ni qué tipos de **actos administrativos** fueron ejecutados a través de resoluciones, pero asumimos que se trata de actos aprobados por el *Consejo* en ejercicios de las facultades que le había conferido el artículo 14 de la Ley 30 de 2006 (vigente para el período en que se celebraron las reuniones), mismos que, como lo refiere la consulta, han sido ejecutados en resoluciones, sin haberse aprobado las actas correspondientes.

En este contexto, nos encontramos frente a **actos administrativos** que fueron aprobados cumpliendo con las formalidades previstas en el *Reglamento* (presencia del quorum reglamentario, deliberación y votación), consignadas en las **actas de reuniones** elaboradas por el *Consejo*, actas que constituyen **actos de la administración** (del Consejo) o **actuaciones de la administración**.

Lo anterior nos obliga a diferenciar el **acto administrativo** de la actuación administrativa, a objeto de determinar sus efectos, y si son o no recurribles.

El **acto administrativo** es una declaración unilateral realizada en ejercicio de función administrativa que produce efectos jurídicos directos para "crear, modificar transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo individuales en forma directa", como en cierto modo lo define el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y puede ser atacado mediante los mecanismos de control que prevé nuestro ordenamiento jurídico en la vía gubernativa o judicial.

El **acta de reunión** es un **acto de la administración** o **actuación administrativa**, que no produce efectos jurídicos directos como el acto administrativo, sino que se trata de simples trámites en cumplimiento de una función propia del *Consejo*, para dar fe de los puntos, temas, acuerdos, decisiones y/o actos que se abordaron y las decisiones que se tomaron, a objeto de que se hagan cumplir por otro órgano o autoridad interna de la institución.

Al referirse al **acto de la administración**, el autor **Roberto Dromi** dice que es “una declaración unilateral **interna o interorgánica**, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta”<sup>1</sup> y agrega que la propuesta (decisión por la cual un órgano indica o sugiere a otro que emita un acto determinando) el dictamen (la forma jurídica más común de la actividad consultiva) son simples actos de la administración.

En este sentido, el acta de reunión se concibe como un **acto de la administración**, que no crea, modifica, transmite ni extingue derechos como el acto administrativo, sino que cumple una función de certificación o constancia de un hecho. De esta manera, las actas de reuniones, como las resoluciones mediante las cuales se consignaron los temas y decisiones que se aprobaron en las reuniones del *Consejo*, constituyen actos de la administración o actuaciones de la administración.

De acuerdo a lo anterior, los documentos en los que *el Consejo* consignó lo aprobado en las reuniones celebradas en los períodos a que se refiere la consulta (las actas), son actos de la administración o actuaciones administrativas, y en caso que lo aprobado afecte derechos subjetivos, lo que sería atacable es el acto administrativo, y no el acta.

Volviendo a lo consultado, en el sentido que si los miembros que actualmente integran el *Consejo* pueden refrendar actas correspondientes a los años 2014-2015, aunque no todos hayan participado en las reuniones en que se adoptaron las decisiones, y si las mismas deben ser firmadas por todos los miembros del *Consejo* que estuvieron presentes en las reuniones o solamente la Ministra de Educación en calidad de presidenta de dicho organismo o en su defecto por el Viceministro Encargado para tal fin y el Secretario Ejecutivo, debemos señalar que el *Reglamento* establece el procedimiento de cómo se aprueba un acta y quién o quienes la deben firmar.

Al respecto, el *Reglamento*, que, como recordamos, es la Resolución No. 27 de 23 de diciembre de 2013, dispone que las actas deberán ser aprobadas preferiblemente por consenso, y si no lo hay, por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión, y en caso de empate, se deja para una sesión extraordinaria; que una vez aprobada, se *firma* por el presidente del Consejo, conjuntamente con los miembros que estuvieron presentes en la reunión, y luego *refrendada* por el Secretario (a) Ejecutivo (a), quien la sube a la página web de CONEAUPA, para los efectos de cumplir con la Ley de Transparencia (Cfr. artículos 42 y 46 del Reglamento)

De conformidad con lo establecido en el *Reglamento*, son funciones propias *del Consejo*, y por tanto constituyen **actos de la administración o actuación administrativa** de dicho órgano, hacer constar en el acta los puntos y temas que se discuten en las reuniones y las decisiones que se adoptan en las mismas, y aprobar las actas en las sesiones siguientes, (Cfr artículo 45 en concordancia con el 37 numeral 3) entre otras.

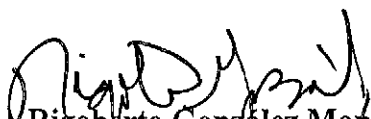
---

<sup>1</sup> Dromi, Roberto. Derecho Administrativo, Talleres de la Impresora Fareso, Buenos Aires, Argentina, 7ª. Ed., 1998, pgs. 327 y 329.

En consideración de las razones antes expuestas, la Procuraduría de la Administración opina que las actas que consignan las reuniones que celebró el *Consejo* durante el período comprendido entre diciembre de 2014 a enero de 2015, sólo pueden ser firmadas por la persona que entonces fungía como presidente de ese organismo, en conjunto con los miembros que estuvieron presentes en dichas reuniones, y luego refrendada por el Secretario (a) Ejecutivo (a), de acuerdo con lo establecido en el (artículo 46 del Reglamento), que estaba vigente en ese período.

Sobre la vigencia actual de ese Reglamento, vale aclarar que si bien el mismo fue aprobado cuando estaba vigente la Ley 30 de 20 de julio de 2006, "Que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Educación Superior Universitaria" y que ésta Ley fue derogada por la Ley 52 de 26 de junio de 2015, el mismo continúa vigente en todo aquello que no contravenga el texto ni espíritu de la nueva Ley, mientras no se dicte otro Reglamento que regule la misma materia, o sea declarado contrario a la Constitución o a la Ley.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/skdf



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apantado 0815-00609. Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* 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)*