



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de septiembre de 2024  
Nota C-187-24

Licenciado  
**Manuel A. Pérez**  
Presidente de la Junta Directiva de la  
Caja de Seguro Social  
Ciudad.

Ref.: Aprobación de las actas de reunión de las Comisiones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Licenciado Pérez:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, se da respuesta a su Nota No.652-2024 de 27 de agosto de 2024, mediante la cual eleva la siguiente consulta:

- "1. *¿Las Actas de las Reuniones de las Comisiones de Trabajo de este ente colegiado, en las cuales participaron 3 Comisionados, deben ser aprobadas por los 3 Comisionados que estuvieron presentes en dicha reunión, o si, por el contrario, pueden ser aprobadas con un mínimo de 2 votos de los Comisionados que estuvieron en la reunión?*
2. *¿Es obligatorio que los Comisionados que participaron en la reunión de Comisión conformada por 3 participantes, estén los 3 físicamente presentes al momento de realizarse la votación?"*

Esta Procuraduría, en relación la primera pregunta, estima viable jurídicamente que, el acta de reunión de trabajo de las Comisiones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (CSS), siempre que haya sido previamente revisada y encontrada conforme, sin observaciones, ni correcciones, por parte de los tres (3) directivos que participaron en dicha reunión, de forma tal que conste a satisfacción la exactitud y veracidad de su contenido, sí puede ser aprobada con un mínimo de 2 votos de los Comisionados que estuvieron en la reunión, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y 31 de la Ley Orgánica del Seguro Social y los artículos 35, 36, 38.b y 46 del Reglamento Interno de la Junta Directiva.

Respecto la segunda interrogante, este Despacho es de la opinión que, siempre que el acta de reunión haya sido previamente revisada y encontrada conforme, sin observaciones, ni correcciones, por parte de los tres (3) directivos que participaron en dicha reunión, de forma tal que conste a satisfacción la exactitud y veracidad de su contenido, no es obligatorio que los Comisionados que participaron en la reunión de Comisión conformada por 3 participantes, estén los 3 físicamente presentes al momento de realizarse la votación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 y 31 de la Ley Orgánica del Seguro Social y los artículos 35, 36, 38.b y 46 del Reglamento Interno de la Junta Directiva.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- **Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:**

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y 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**. ...”*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado 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, manifestó lo siguiente:

---

<sup>1</sup> "... 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 pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

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

## II. De las Actas de Reunión.

El Acta es "el documento privado en que se deja constancia de un hecho o de lo tratado y resuelto en las reuniones de sociedades y asociaciones, que tienen que llevar, a veces de modo obligatorio", conforme la definición brindada por Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales<sup>2</sup>.

En cuanto a la naturaleza del acta, es dable recurrir al jurista argentino José Roberto Dromi, quien en su obra Derecho Administrativo<sup>3</sup> conceptualiza doctrinalmente el acto de la administración, como:

***"...declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta... Los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa. El dictamen es un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha. Como principios jurídicos, el dictamen: debe ser realizado por la autoridad competente, a petición de parte; se emiten para un caso concreto, como parte de un procedimiento administrativo en marcha, de una voluntad administrativa en formación. No pueden emitirse en abstracto ni para casos hipotéticos. Sus caracteres jurídicos son: indelegables, preparatorios, irrevocables e irrecurribles."***  
(Lo resaltado es del Despacho)

En tal sentido, el acta de reunión es un acto de la administración<sup>4</sup> o actuación administrativa<sup>5</sup>, que no produce efectos jurídicos directos como el acto administrativo, sino que da cumplimiento a los trámites propios de la función pública asignada al cuerpo jurídico establecido, al dar fe de los puntos, temas, acuerdos, decisiones y/o actos que se abordaron y las decisiones que se tomaron, con la finalidad que las mismas sean ejecutadas por otro órgano o autoridad interna de la Institución.

<sup>2</sup> [https://drive.google.com/file/d/1T\\_GGBiLa3lUpj9W3M6Uw0vUKEmwt6tAE/view](https://drive.google.com/file/d/1T_GGBiLa3lUpj9W3M6Uw0vUKEmwt6tAE/view)

<sup>3</sup> DROMI, Roberto (2009). *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina. 12ª ed. Pág. 436.

<sup>4</sup> "Declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta... Como acto jurídico, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha". DROMI, Roberto. Op. Cit.

<sup>5</sup> De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es: "Actividad imputable a la Administración, ya sea formalizada o puramente material, incluso si consiste en inactividad o vía de hecho, a efectos de su control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa".

Esto es que no crea, modifica, transmite ni extingue una relación jurídica como el acto administrativo<sup>6</sup>, sino que efectúa una función de certificación o constancia de un hecho. De esta manera, las actas de reuniones, al igual que las resoluciones en las que se consignan los temas y decisiones aprobadas en dichas sesiones, constituyen actos de la administración o actuaciones de la administración.

Desde tal perspectiva, como acto de la administración, en principio, no puede concebirse que las actas sean aprobadas sin la revisión o presencia de quienes participaron de los temas y debates surtidos en la reunión representada en el acta respectivo, puesto que su objetivo es dar fe de lo tratado.

En lo que respecta a su contenido, acudiendo para efectos del contenido, al artículo 86 del Código de Comercio, señala que *"en el Registro de Actas se consignarán los acuerdos que se tomen en las Juntas ya sea de accionistas, participes, socios o directores. Se indicará la fecha de la citación previa o renuncia a la misma, el lugar y fecha donde se realizó y **demás circunstancias que conduzcan al exacto conocimiento de lo acordado.** En el acta se deberán dejar establecidos los nombres de las personas que actuaron como presidente y secretario, quienes deberán firmarlas, y cualquiera de éstos podrá certificar la misma"*.

Como puede apreciarse, el acta debe hacer constar el desarrollo de la reunión, puntos abordados, mociones presentadas, decisiones adoptadas, entre otros, en general los aspectos relevantes. El acta expondrá fielmente lo sucedido y, de ser el caso, lo acordado, tal y como fue conocido y considerado por quienes participaron en dicha reunión; sin que se pueda entender, que las observaciones que puedan hacerle al proyecto de acta, impliquen cambiar o alterar lo que en la reunión respectiva fue debatido y aprobado. Si alguna de los participantes desea retractarse, o cambiar de opinión, podrá hacerlo en reunión posterior, plasmando los motivos de tal variación, pero no modificar el acta de manera que no refleje lo ocurrido.

Es decir, las actas deberán ser revisadas por los participantes de la sesión, pudiendo realizar observaciones de forma, pero sin modificar o añadir a lo resuelto o aceptado. Una vez aprobada el acta adquiere un carácter definitivo.

### III. De la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (CSS).

El artículo 20 de la Ley No.51 de 2005<sup>7</sup>, Orgánica de la Caja del Seguro Social, dicta los Órganos Superiores de Gobierno de dicha institución de seguridad social, erigiendo en su numeral 1 a la Junta Directiva como *"responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como de supervisar y vigilar su administración, de deliberar y decidir en lo que le corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y los reglamentos que se dicten en el desarrollo de ella, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente"*.

De conformidad con los artículos 23 y 30 ibídem, la Junta Directiva estará conformada por once miembros principales, con sus suplentes, y se alcanzará el *quorum* con la presencia de seis directores.

En el artículo 31 ibídem, se identifican cinco Comisiones Permanentes (administración y asuntos laborales, prestaciones económicas, inversiones y riesgos, auditoría, y salud), integradas por no más de cinco

<sup>6</sup> Cfr. numeral 1 del artículo 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

<sup>7</sup> Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, "Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.25453 de 28 de diciembre de 2005.

miembros, cada una, las cuales velarán por los asuntos expresamente determinados en la Ley No.51 de 2005. Cualquier otro asunto adicional, le será asignado a alguna de ellas, a una subcomisión dentro de las mismas, o a una comisión ad-hoc.

Por su parte, el Reglamento Interno de la Junta Directiva, aprobado vía la Resolución No.56178-2023-J.D. de 2023<sup>8</sup>, en lo pertinente al tema objeto de esta consulta, estipula que en las reuniones de las comisiones permanentes y las accidentales (subcomisiones y comisiones ad-hoc) hará *quorum* la presencia de tres directores (artículo 46); que se levantará un acta de toda reunión de comisiones (artículo 35); que dicha acta contendrá el detalle completo de los temas abordados y de lo resuelto, con enunciación de los temas discutidos, transcripción integral de las resoluciones adoptadas, incluyendo un ejemplar de la misma, entre otros (artículos 35 y 36); y, que cada sesión será grabada en audio (artículo 37).

Agrega el Reglamento Interno, en relación con las actas de reuniones, que un borrador del acta será entregado por la Secretaría General a los directivos, para su aprobación en la siguiente sesión (artículo 38.b), y que es potestad de los directivos revisar la transcripción de su intervención y solicitar su corrección, previa a la aprobación (artículo 36).

De las normas jurídicas analizadas en este apartado se extrae, para el caso de las Comisiones de la Junta Directiva de la entidad, que atendiendo la continuidad de la función pública, únicamente requiere la asistencia de tres (3) directores para que tenga lugar la reunión, la cual podrá desarrollarse en forma válida y deliberar sobre los temas contenidos en el orden del día de dicha sesión, entre los cuales ocupa la aprobación del acta correspondiente a la reunión anterior (Cfr. artículo 25 del Reglamento Interno), siempre que el borrador de acta haya sido remitida a los directivos integrantes de la Comisión pertinente, en forma completa y con la antelación razonable, para efectos de revisión y realización de aquellas observaciones a que haya lugar, y no se hayan recibido solicitudes de corrección por parte de los directivos que participaron en la reunión correspondiente al acta que será discutida.

Ahora bien, con fundamento en el numeral 6 del artículo 40 del Reglamento Interno, que en caso de surgir nuevas correcciones, modificaciones o adiciones al proyecto de resolución o documentación, ordena la posposición del trámite hasta la próxima sesión, la Comisión en curso, ante situaciones que así lo ameriten, podría considerar si posterga la aprobación del acta de reunión.

Luego de este recorrido jurídico, sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

- 1.- En relación la primera pregunta, estima viable jurídicamente que el acta de reunión de trabajo de las Comisiones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (CSS), siempre que haya sido previamente revisada y encontrada conforme, sin observaciones, ni correcciones, por parte de los tres (3) directivos que participaron en dicha reunión, de forma tal que conste a satisfacción la exactitud y veracidad de su contenido, sí pueda ser aprobada con un mínimo de 2 votos de los Comisionados que estuvieron en la reunión, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y 31 de la Ley Orgánica del Seguro Social y los artículos 35, 36, 38.b y 46 del Reglamento Interno de la Junta Directiva.

---

<sup>8</sup> Resolución No.56178-2023-J.D. de 14 de marzo de 2023, "Por la cual se modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social". Publicada en la Gaceta Oficial No.29779 de 11 de mayo de 2023.

- 2.- Respecto la segunda interrogante, siempre que el acta de reunión haya sido previamente revisada y encontrada conforme, sin observaciones, ni correcciones, por parte de los tres (3) directivos que participaron en dicha reunión, de forma tal que conste a satisfacción la exactitud y veracidad de su contenido, no es obligatorio que los Comisionados que participaron en la reunión de Comisión conformada por 3 participantes, estén los 3 físicamente presentes al momento de realizarse la votación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 y 31 de la Ley Orgánica del Seguro Social y los artículos 35, 36, 38.b y 46 del Reglamento Interno de la Junta Directiva.

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

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-167-24