



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de noviembre de 2024  
Nota C-243-24

Licenciado

**Manuel A. Pérez Rodríguez**  
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.P.deJ.D.116-2024 de 21 de octubre de 2024, mediante la cual eleva la consulta transcrita a continuación:

- "1. *¿Qué procedimiento debe seguirse para la aprobación de las Actas de las Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva, en las cuales los Directivos que participaron en dichas reuniones, ya no formen parte de este ente colegiado, por motivo que se nombraron su respectivo reemplazo o por renuncia?*
2. *En el caso que los nuevos Directores no aprueben las Actas de las reuniones en las cuales no participaron, por las razones arriba expuestas, ¿Qué trámite se le dan a estas Actas y que estatus quedarían en el supuesto que nunca lleguen a ser aprobadas?"*

Esta Procuraduría, con relación a la primera pregunta, estima que para la aprobación de las actas de las Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva, en los supuestos planteados, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículos 35, 36, 37, 38 y 40 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Respecto a la segunda interrogante, este Despacho considera que la no aprobación de las actas de Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva, no está contemplada en el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye 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:

*“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”*

---

<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.

Se desprende así, con meridiana 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 la Consulta C-187-24 de 16 de septiembre de 2024.

La descrita Consulta C-187-24, que precede a la presente y en cuyo criterio se confirma este Despacho, desarrolla aspectos contenidos en esta nueva petición, al externar lo siguiente:

a. En cuanto al acta de reunión:

- Es un acto de administración o actuación administrativa, 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.
- No crea, modifica, transmite ni extingue una relación jurídica como el acto administrativo, sino que efectúa una función de certificación o constancia de un hecho.
- 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.

b. En cuanto a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social:

- La Junta Directiva es un Órgano Superior de Gobierno de la Caja de Seguro Social, responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Institución, así como de supervisar y vigilar su administración, a fin de que cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente.
- El Reglamento Interno de la Junta Directiva, indica que se levantará un acta de toda reunión de comisiones; que el 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; y, que cada sesión será grabada en audio.
- Un borrador de las actas de reunión, será entregado por la Secretaría General a los directivos, en forma completa y con la antelación razonable, para su aprobación en la siguiente sesión, y que es potestad de los directivos revisar la transcripción de su intervención y solicitar su corrección, previa a la aprobación.

Visto el antecedente (*Consulta C-187-24*), se procede a una nueva revisión del Reglamento Interno de la Junta Directiva<sup>2</sup>, que en su Capítulo III "*De las Actas y Registros*", especifica diáfananamente que se levantará un acta de toda reunión de Junta Directiva y comisiones que se celebre, con constancia íntegra y detallada de

<sup>2</sup> Aprobado por la 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.

los temas tratados y las decisiones adoptadas (artículo 35), incluyendo cada discusión y votación que tenga lugar, con indicación de votos a favor, en contra y abstenciones de cada Directivo (artículo 36), y que se tendrá una grabación de audio de las sesiones, con acceso fácil, seguro y confiable (artículo 37).

En ese capítulo III, el Reglamento Interno establece que las actas serán aprobadas en la siguiente sesión (artículo 38.b), salvo que la aprobación sea postergada a la próxima sesión con motivo de nuevas correcciones, modificaciones o adiciones al proyecto (numeral 6 del artículo 40), y que los Directivos tendrán la potestad de revisar la transcripción de su intervención y solicitar la corrección (artículo 36).

De los artículos referidos, se extrae el procedimiento general para la aprobación de las actas de Junta Directiva o comisiones, el cual no contempla la realización de trámites distintos o específicos frente a los casos de reemplazo o renuncia de Directivos, por cuanto que es continuo el ejercicio de la función pública de la Junta Directiva, con independencia de los individuos que la integran, como "*órgano responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social*"<sup>3</sup>. En tal sentido, coincide este Despacho con el criterio expuesto en la consulta, por cuanto que cada Directivo actúa en nombre del colectivo representado, no así del suyo propio, y en consecuencia las decisiones adoptadas corresponden directamente a la Junta Directiva.

En consecuencia, en relación la primera pregunta, estima esta Procuraduría que para la aprobación de las actas de Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva, en las cuales los Directivos que participaron en dichas reuniones, ya no formen parte de este ente colegiado, por motivo que se nombraron su respectivo reemplazo o por renuncia, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículos 35, 36, 37, 38 y 40 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Para los efectos de la revisión, tal como ordena la norma, debe remitirse el borrador de acta a los Directivos, en especial a aquellos que participaron la sesión, quienes dispondrán de un período prudencial, hasta la siguiente reunión de directiva o comité, para efectuar sus observaciones. De no realizar ninguna observación o corrección, puede desprenderse la satisfacción con el contenido, por lo que la Junta Directiva podría cumplir con su función de aprobar el acta de reunión (artículo 38.b), entendiéndose que sólo constituye una transcripción de todo lo discutido y decidido, y no un acto administrativo, ya que no puede *per se* crear, modificar, o extinguir relaciones jurídicas.

Respecto a la segunda interrogante, este Despacho observa que el Reglamento Interno únicamente expresa como posibilidad la aprobación de actas en la sesión siguiente y de posponer a la próxima para efectuar los ajustes pertinentes, por tanto considera que la no aprobación de las actas de las Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva no está contemplada en el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

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

- 1.- Con relación a la primera pregunta, estima que para la aprobación de las actas de las Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva, en los supuestos planteados, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículos 35, 36, 37, 38 y 40 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja

---

<sup>3</sup> Cfr. artículo 1 de la 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.

de Seguro Social.

- 2.- Respecto a la segunda interrogante, considera que la no aprobación de las actas de Comisiones de Trabajo o del Pleno de la Junta Directiva no está contemplada en el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

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-226-24