

Panamá, 29 de junio de 2026
Nota C-095-26

Señor Gerente General:

Ref.: Foliatura de expedientes administrativos de naturaleza física y/o digital en la Caja de Ahorros.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la Nota No.2026(372-01)-203-SGEC, recibida en este Despacho el 17 de junio del año en curso, a través de la cual realiza un número plural de interrogantes relacionadas: “...con el cumplimiento de las formalidades de foliatura de los expedientes administrativos de naturaleza física y/o digital, de conformidad con nuestros procesos internos desarrollados bajo las facultades que nos concede el Texto Único de la Ley No. 52 de 2000, ordenada por la Ley No. 78 de 2019, que constituye la Ley Orgánica de Caja de Ahorros.”

Sobre el particular, debemos iniciar este análisis jurídico, haciendo referencia a la definición del término “foliar”. Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales significa: “Numerar correlativamente unas actuaciones administrativas o una causa judicial.”¹

Similar acepción contiene la Ley No.38 de 31 de julio de 2000², en su Título XIII, Del Glosario, artículo 201, numeral 46, que define el término foliar así:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...
46. Foliar. Acción de colocar a cada folio o página del expediente administrativo, con tinta indeleble u otro medio de impresión seguro, su correspondiente número, en estricto orden cronológico de arribo del documento o constancia procesal a la secretaría del despacho de la autoridad encargada de resolver el asunto.

... ” (la subraya es de este Despacho)

Licenciado
ANDRÉS A. FARRUGIA G.
Gerente General de la
Caja de Ahorros
Ciudad.

En ese...

¹ OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 30ª Edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., 2004, p.418.

² Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”. Publicada en Gaceta Oficial No.24,109 de 2 de agosto de 2000.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 69 de la supracitada Ley No.38 de 2000, establece lo siguiente:

“Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley. Lo propio se aplica a las gestiones escritas de las partes y a su intervención en el proceso.

Todo expediente administrativo deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro, computador, tarjetario o mediante cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia y localización, al igual que su fecha de inicio y de archivo.

El cumplimiento de lo establecido en este artículo será responsabilidad solidaria del Jefe o de la Jefa del Despacho y del Secretario o de la Secretaria o de quien haga sus veces.”

Al referirnos al uso de la expresión “otro medio seguro”, en atención a la foliatura de un expediente administrativo, así como su registro en computador, u otro medio de registro seguro, podemos señalar que estas frases son una cláusula abierta que permitiría a la administración utilizar herramientas tecnológicas y digitales, siempre que las mismas garanticen la seguridad e integridad de la documentación y de la numeración de las fojas de un expediente administrativo. Por lo tanto, si se cuenta con un sistema de gestión documental que genere y asigne una numeración única y consecutiva para cada actuación o documento, registrando además datos como la hora, fecha, usuario responsable y otros metadatos pertinentes que faciliten su control y seguimiento, dicha numeración puede considerarse una forma válida de foliación electrónica. Esto es posible, siempre que existan mecanismos que aseguren la inalterabilidad de la información y permitan comprobar la continuidad de la secuencia documental.

Por otro lado, hacemos alusión al Texto Único de la Ley No.52 de 13 de diciembre de 2000, que reorganiza la Caja de Ahorros, ordenado por la Ley No.78 de 2019, cuyo artículo 9, estipula, entre otras facultades, que le: “Corresponde a la Junta Directiva fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización del Banco, así como supervisar su administración...”. Así mismo, el artículo 15, *Lex cit.*, fija los deberes y facultades de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, y en su numeral 1, destaca: “Aprobar las directrices generales, metas y objetivos para el buen funcionamiento de la institución en todos los aspectos y, en especial, en lo relativo a sus asuntos administrativos, económicos y legales. Para este efecto, dictará los reglamentos internos y las políticas que estime pertinentes.”

Podemos observar, con meridiana claridad, que la Junta Directiva de la Caja de Ahorros tiene amplias facultades decisorias con la finalidad de optimizar el funcionamiento y mejoramiento de dicha entidad bancaria, a través de la emisión de políticas y reglamentos internos requeridos.

Desde...

Desde una perspectiva jurídica, no vemos impedimento legal para que una institución pública, como es el caso de la Caja de Ahorros, pueda implementar el foliado electrónico, siempre que el sistema a utilizar permita verificar la secuencia, la fecha de inicio y el orden cronológico de llegada de los documentos, tal como ordena la Ley No.38 de 2000. Así mismo, la foliación electrónica puede considerarse, por definición, un “medio seguro” de consignar numeración correlativa en documentación digital; y, siempre que se cumpla con los requerimientos previstos en el artículo 69 de la Ley No.38 de 2000 ya referida, y que dicho sistema asegure además los principios de autenticidad, conservación, disponibilidad, trazabilidad y seguridad de la información y documentación correspondientes.

Dicha interpretación se sustenta en la literalidad de la norma, que permite el uso de medios tecnológicos; y, si bien, la foliación y el registro son actos diferentes, la propia regulación reconoce al computador o cualquier otro medio de registro seguro, como mecanismo válido para comprobar la existencia y localización de las actuaciones administrativas.

En ese sentido, se ha pronunciado la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al indicar en un fallo³ lo siguiente:

“(…)

Antes de culminar, debemos tener presente que, si bien los actos administrativos se encuentran revestidos de una presunción de legalidad, de igual forma, existe una obligación por parte de las entidades públicas, a mantener un registro fiel, seguro y verificable, de las distintas actuaciones que ante ellas se surtan.

En ese sentido, el artículo 69 de la Ley 38 de 2000, es claro al indicar lo siguiente:

“Artículo 69. *Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley. Lo propio se aplica a las gestiones escritas de las partes y a su intervención en el proceso.*

Todo expediente administrativo deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro, computador, tarjetario o mediante cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia y localización, al igual que su fecha de inicio y de archivo.

El cumplimiento de lo establecido en este artículo será responsabilidad solidaria del Jefe o de la Jefa del Despacho y del Secretario o de la Secretaria o de quien haga sus veces.”
(El resaltado es del Tribunal).

En ese...

³ Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso, Administrativo y Laboral, Corte Suprema de Justicia, de 26 de julio de 2023, publicado en Gaceta Oficial No.30077 de 18 de julio de 2024.

*En ese marco conceptual, alegar como un mecanismo de defensa, la existencia de una presunción iuris tantum, como lo es, la presunción de legalidad de los actos administrativos, sin que a la par de ello, resulte posible acceder al respectivo expediente administrativo por cuestiones de mero funcionamiento interno y sobre las cuales el usuario no tiene injerencia, resulta a todas luces contrario a los principios con lo que deben conducirse aquellos que tengan a su cargo la prestación de un servicio público.
(...).*”.

En base a las consideraciones anteriores y de conformidad con los elementos aportados en su consulta, procedemos a dar respuestas a sus interrogantes:

- a) En cuanto a la pregunta 1., el texto del artículo 69 de la Ley No.38 de 2000 busca que las actuaciones administrativas sigan una secuencia inalterable mediante numeración secuencial o corrida plasmada a través de “medios seguros”. En la actualidad, un *software* de gestión documental que asigne un orden numérico estricto y automático a cada archivo cumpliría con este fin; por lo tanto, pudiese considerarse satisfecha la exigencia prevista en el referido artículo 69.
- b) Sobre la pregunta 2., somos del criterio que la asignación automática y sucesiva de números mediante una plataforma de gestión de archivos tiene el mismo valor legal que el foliado tradicional físico. Como ya hemos indicado, para que esta equiparación sea válida, el *software* utilizado debe alinearse con las políticas vigentes en materia de seguridad, auditoría, control y seguimiento, garantizando de este modo la protección y conservación del expediente en todas las etapas de su tramitación hasta su conclusión. En otras palabras, el valor legal de un documento no está condicionado por su formato físico o digital, sino por la preservación de su autenticidad, integridad y acceso, ello fundamentado en la modernización del Estado y la neutralidad de la tecnología.
- c) Con relación a la interrogante 3., podemos indicar que el uso de herramientas tecnológicas que registren fecha, hora, usuario, así como preservación y trazabilidad documental cumpliría con el estándar de “medio seguro” que exige el artículo 69 de la Ley No.38 de 2000, ya que no sólo numeran, sino que ofrecen certeza sobre el momento exacto de incorporación y la identidad de responsable. La razón de ser del foliado físico siempre fue blindar los documentos contra alteraciones, eliminaciones o adiciones fraudulentas fuera de tiempo. Las plataformas digitales modernas que capturan metadatos, tales como el día, la hora precisa, las credenciales del usuario, bitácoras de auditoría brindan una fiscalización superior a la foliación manual física.
- d) En torno a la pregunta 4., podemos señalar que, si se tratara de procesos íntegramente electrónicos, no resultaría necesario mantener una foliación física paralela, siempre que el control digital asegure la integridad, cronología y localización de la documentación pertinente.

La duplicidad sólo tendría sentido si ingresa al trámite un documento físico externo (por ejemplo, un recurso), y que la institución por limitaciones de naturaleza técnica comprobada, no pueda integrar dicho documento de forma digital; de lo contrario, lo que nace digital, debe culminar de la misma manera.

- e) En cuanto a la última pregunta (5), se sugiere implementar un índice electrónico firmado digitalmente al cierre de cada etapa procesal.

Así mismo, el uso de firma electrónica calificada para las actuaciones internas de los funcionarios públicos autorizados en el proceso, lo que otorga presunción de autenticidad de tales actuaciones administrativas.

Adicionalmente, se debe asegurar que el sistema no permita la re-foliación o eliminación de registros sin dejar rastro en la bitácora de auditoría.

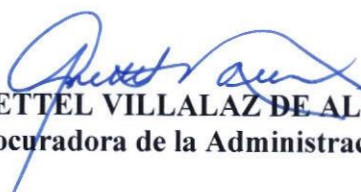
Finalmente, basados en las facultades de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros antes señaladas, se recomienda emitir una resolución de Junta Directiva de dicha entidad bancaria, mediante la cual se apruebe un manual operativo y de procedimientos para expedientes electrónicos del banco.

Consideramos, además, que el sistema debería estar enlazado con algún proveedor certificado de sellado de tiempo en Panamá, u operar bajo los servidores de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, a fin de evitar disputas legales sobre el momento exacto en que se entregan ofertas o recursos en los actos de contratación.

Podemos indicar entonces, que la implementación de un sistema de foliación electrónica automatizada en la Caja de Ahorros resultaría compatible con el artículo 69 de la Ley No.38 de 2000, siempre que asegure la continuidad cronológica de los documentos y preserve la integridad e inalterabilidad del expediente mediante mecanismos tecnológicos confiables. Bajo estas condiciones, la foliación electrónica constituye una forma adecuada de cumplir con las exigencias legales en el entorno electrónico. Así mismo, el respeto de estas garantías fortalece la transparencia del procedimiento administrativo, permite a las partes conocer con precisión el contenido y evolución del expediente y disminuye el riesgo de posibles nulidades derivadas del incumplimiento de formalidades esenciales.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-088-26