



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de enero de 2025
Nota C-008-25

Licenciado

Gabriel Cajiga

Director General, Encargado
del Instituto para la Formación y
Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)
Ciudad.

Ref.: Viabilidad de otorgar el pago de los beneficios que no fueron tramitados en debido tiempo, contemplados en un Convenio no vigente, suscrito entre el IFARHU, el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá.

Licenciado Cajiga:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejera jurídica de los servidores públicos, me dirijo a usted en ocasión de la nota D.G./A.L. No.110-2024-560, recibida el 30 de diciembre de 2024, mediante la cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a la viabilidad de gestionar el pago de los beneficios que no fueron tramitados en debido tiempo, contemplados en el Convenio suscrito entre el IFARHU, el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá, pese a que el Convenio ya no se encuentra vigente.

Específicamente consulta lo siguiente:

“... ”

- *¿Es jurídicamente viable honrar el pago de los beneficios contemplados bajo el referido convenio sin que este se encuentre vigente?*
- *¿Consideran conveniente la celebración de un nuevo Convenio Específico de Colaboración Educativa con el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá, a fin de amparar estos beneficios que no fueron tramitados y pagados en debido tiempo?*

... ”

En atención a su primera interrogante, esta Procuraduría en una correcta hermenéutica jurídica, comparte el criterio jurídico expresado en su nota, en el sentido que, no es viable gestionar el pago de los beneficios contemplados en el Convenio específico de colaboración educativa No. 115-2019-023, suscrito por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano con el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá, a aquellos estudiantes que no lograron formalizar la relación contractual con

la entidad dentro del periodo de vigencia del dicho Convenio, pese a haber culminado el *“Curso académico actualizado en atención primaria”*.

Con respecto a su segunda pregunta, debemos señalar que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recursos Humano, tiene la potestad de decidir si celebra o no, un nuevo Convenio Específico de Colaboración Educativa con el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá que ampare aquellos beneficios que no fueron tramitados y pagados en debido tiempo con el Convenio No.115-2019-023.

No obstante, y en el caso de celebrar un nuevo Convenio específico, de Colaboración Educativa, se deberá cumplir con todas las formalidades y requisitos establecidos para su perfeccionamiento y validez con el refrendo del Contralor General de la República.

A continuación, procederemos a sustentar nuestro criterio en los siguientes términos:

- **Fundamento 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 permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la*

¹ *“... 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.

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”

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. Del Convenio específico de colaboración educativa No. 115-2019-023, suscrito entre el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá.

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto “CONVENIO”, ello, en aras de poder preciar la connotación y/o vínculo, con el tema de su consulta.

•Veamos:

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra convenio es definida como: *“Acuerdo entre dos o más partes sobre un asunto en particular”*²

Visto desde esta perspectiva, podemos señalar que el convenio es el documento que acredita un acuerdo entre las partes, el cual recoge las cláusulas o normativas que las partes involucradas declaran conocer y hacer cumplir.

² <https://dle.rae.es/convenio>

De ahí que, podemos señalar que la importancia de los convenios reviste, en que se convierten en un instrumento que respalda los proyectos o actividades entre las partes firmantes.

Ahora bien, y en lo que atañe al Convenio específico de colaboración educativa No. 115-2019-023, suscrito entre el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá, tenemos que el mismo establece como objetivo la coordinación y colaboración interinstitucional para beneficiar a los profesionales médicos panameños que laboran en las instalaciones de salud en regiones postergadas del Ministerio de Salud, interesados en realizar estudios de: “*Curso Académico actualizado en atención Primaria*”, los cuales serán impartidos por el Colegio Médico de Panamá³.

En ese contexto, la cláusula octava del citado Convenio No.115-2019-023, establece lo siguiente:

“CLÁUSULA OCTAVA: PERÍODO DE DURACIÓN DEL CONVENIO.

Este Convenio Especifico tendrá una duración de catorce (14) meses, contados a partir del refrendo del presente documento por parte de la Contraloría General de la República” (Lo destacado es nuestro).

De ahí, que queda claro que el Convenio No. 115-2019-023, tenía una duración de catorce (14) meses, a partir del refrendo de la Contraloría de la República, mismo que fue refrendado el 28 de octubre de 2019, tal y como se observa a foja 5 del citado Acuerdo.

Es decir que a partir del refrendo de la Contraloría General de la República, el 28 de octubre de 2019, el Convenio contaba con una validez jurídica de catorce (14) meses, por lo que el mismo perdió su vigencia el 28 de diciembre de 2020, de acuerdo a lo estipulado en la cláusula octava.

En cuanto a la validez de los actos administrativos, el jurista panameño BENAVIDES PINILLA, Víctor, al momento de citar al Autor Miguel Alain Parra, en su obra “*Breve aproximación al acto administrativo, y su regulación en el derecho español*”, señala lo siguiente:

“Los actos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten. De la lectura de este señalamiento parece que coinciden ambos momentos en el tiempo, cuando generalmente ocurre lo contrario. El tribunal Supremo ha distinguido más claramente los conceptos de validez y eficacia. La validez supone la concurrencia en el acto de todos los elementos que lo integran y tiene lugar desde el momento que se dictan o se acuerdan,

La eficacia hace referencia a la producción temporal de efectos y puede hallarse supeditada a la notificación, publicidad o

³ Cfr. Clausula Primera del Convenio de Colaboración Educativa No. 115-2019-023.

aprobación posterior del acto válido. Por lo tanto un acto podrá ser válido pero ineficaz y eficaz pero invalidado”

De ahí que, queda claro que el acto administrativo⁴ (tal y como es el Convenio específico de colaboración educativa No.115-2019-023), se presumió válido y produjo sus efectos a partir del refrendo de la Contraloría General de la República, y hasta la fecha de su culminación.

En esa línea de ideas, y si bien, el citado Convenio específico de colaboración educativa No.115-2019-023, perdió su validez el 28 de diciembre de 2020, éste, desarrolló lo concerniente a la potestad de las partes, de realizar modificaciones al mismo antes de su vencimiento. Veamos:

“CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: Este Convenio Específico de Colaboración Educativa y sus modificaciones requieren para su validez legal y perfeccionamiento, del refrendo de la Contraloría General de la República”

En concordancia con lo anterior, la cláusula décima del convenio señala que:

*“CLÁUSULA DÉCIMA: **TERMINACIÓN ANTICIPADA Y MODIFICACIONES.***

Cualquiera de LAS PARTES podrá resolver este Convenio Específico, de pleno derecho, para lo cual deberá notificar por escrito a la otra parte con treinta (30) días calendarios de anticipación. La terminación de este Convenio Específico de Colaboración no afectará el normal desarrollo de las actividades que hubiesen sido concretadas antes de la fecha de finalización del Convenio Específico. LAS PARTES, acuerdan también que podrán modificar el presente Convenio Específico, por mutuo acuerdo, a través de enmiendas, que deberán ser refrendadas por la Contraloría General de la República”

Ahora bien, dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden de los artículos anteriores.

1. La terminación anticipada del Convenio, no afectaba el desarrollo normal de las actividades que se hubiesen concretado antes de la finalización de dicho Convenio.
2. El presente Convenio, podía ser modificado por mutuo acuerdo de las partes, mediante enmiendas debidamente refrendadas por la Contraloría General de la República, antes de su vencimiento.

⁴ El numeral 1 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánica de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento Administrativo general y dicta disposiciones especiales”, define el acto administrativo de la siguiente manera: *“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derechos, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo...”*

Así las cosas, es importante destacar que el citado Convenio No.115-2019-023, estableció en su cláusula séptima que el IFARHU, se comprometía de acuerdo a las normas, políticas, procedimientos presupuestarios vigentes --*en aquel entonces*--, a conceder un máximo de setenta (70) beneficios del subprograma de Auxilio Económico, para Servidores Públicos y Docentes de las Universidades Públicas, a los profesionales médicos panameños que vayan a realizar estudios de: “Curso Académico actualizado en atención Primaria”, impartido por el Colegio Médico de Panamá, siempre que cumplan con los requisitos exigidos en el Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos. Veamos:

“CLÁUSULA SÉPTIMA: DEBERES DEL IFARHU.

Para el debido cumplimiento y ejecución del presente Convenio Específico, el IFARHU, de acuerdo a sus normas, políticas, procedimientos y previsiones presupuestarias, se compromete a lo siguiente:

- 1. Conceder hasta un máximo de setenta (70) beneficios de Subprograma Auxilio Económico para Servidores Públicos y Docentes de las Universidades Públicas a los profesionales médicos panameños que vayan a realizar estudios de Curso Académico actualizado en Atención Primaria en modalidad virtual, impartido por el COLEGIO MÉDICO DE PANAMÁ, conforme a la lista de participantes que remita el MINSA, siempre que cumplan con los requisitos exigidos por el Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos, su disponibilidad presupuestaria.*

2...” (Lo destacado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 21 de la Ley No.1 de 11 de enero de 1965⁵ *“Por la cual se crea el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano como institución del Estado y se determinará su organización, funciones y asignaciones”*, señala lo siguiente:

“Artículo 21. Para responder al cumplimiento de la obligación de rembolsar los préstamos, los estudiantes deberán firmar un contrato y presentar las garantías necesarias que permitan recuperar el crédito, de acuerdo con el reglamento de Préstamos.

En el caso de que el estudiante sea menor de edad, la firma del contrato y la presentación de las garantías deberán ser realizadas por sus padres, tutores o acudientes” (Lo destacado es nuestro).

De las normas *in comento*, queda claro, que era necesario que los beneficiarios del Convenio No.115-2019-023, cumplieran con todos los requisitos establecidos en la Ley y en el Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos, tal como se consignó en la cláusula séptima.

⁵ Modificada por la Ley No. 23 de 29 de junio de 2006, publicada en la Gaceta Oficial No. 25,579 del lunes 3 de julio de 2006.

Aunado a ello, no podemos obviar que la cláusula décima del Convenio, también facultaba a las partes a modificar por mutuo acuerdo el citado Acuerdo No. 115-2019-023, lo que incluía también la posibilidad de prolongar su vigencia; modificaciones que debieron realizarse, antes del vencimiento del éste, y que debían ser refrendadas por la Contraloría General de la República, para adquirir su plena vigencia.

Así las cosas, debemos reiterar en cuanto a su primera interrogante, que esta Procuraduría es del criterio jurídico, *que no es viable gestionar el pago de los beneficios contemplados en el Convenio específico de colaboración educativa No. 115-2019-023, a aquellos estudiantes que no lograron formalizar la relación contractual con el IFARHU dentro del periodo de vigencia del dicho acuerdo, pese a haber culminada el “Curso académico actualizado en atención primaria”*.

En lo concerniente a su segunda interrogante relacionada con la conveniencia o no, de celebrar un nuevo Convenio Específico de colaboración Educativa con el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá, a fin de amparar aquellos beneficios que no fueron tramitados y pagados en debido tiempo, reiteramos igualmente, *que el Instituto para la formación y aprovechamiento de Recursos Humanos, tiene como objetivo primordial el desarrollo de un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional del recurso humano de la República, como medio de acelerar el desarrollo económico y social*⁶.

En ese sentido, el acápite “b” del artículo 2 de la Ley No.1 de 1965, tal y como quedó modificado por la Ley No.45 de julio de 1978, señala que el IFARHU, tendrá las siguientes competencias:

“Artículo 1. El acápite b del artículo 2 de la Ley No.1 de 11 de enero de 1965, quedará así:

...

b). Ser la institución pública encargada de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños y seleccionar, en coordinación con dichas personas o entidades, a los beneficiados, así como presentar a nombre del Gobierno Nacional, los candidatos más capacitados y a los propios beneficiarios, cuando fuere el caso, que llenen los requisitos establecidos por los oferentes, salvo becas que deban otorgarse dentro de programas de adiestramiento de servicios públicos como parte de programas de cooperación técnica Internacional” (Lo destacado es nuestro).

Como se observa de la lectura del artículo arriba transcrito, la citada ley, le otorga al Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recursos Humano, la facultad de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños y seleccionar en coordinación con dichas personas o entidades a los beneficiados, el cual

⁶ Cfr. Artículo 2 de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965, publicado en la Gaceta Oficial No. 15285 del martes 12 de enero de 1965.

estará sujeto a la acción fiscalizadora que ejerce la Contraloría General, en atención a lo señalado en el artículo 1 del Reglamento No.28 de 30 de diciembre de 2004, con las últimas modificaciones establecidas por la Resolución No.130 de febrero de 2022, que a la letra dice:

“Artículo 1. El IFARHU recibirá los aportes del Presupuesto general del Estado y de entidades privadas para la adjudicación de Becas, Asistencias Económicas y Auxilio Económico para estudiantes y profesionales que realicen estudios a nivel nacional o en el extranjero de conformidad con la Ley 1 de 11 de enero de 1965, modificada por las Leyes 45 de 25 de julio de 1978, 23 de 29 de junio de 2006, 55 de 14 de diciembre de 2007 y 60 de 3 de agosto de 2011”.

De ahí que, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recursos Humano, tiene la potestad de decidir si celebra o no, un nuevo Convenio Específico de Colaboración Educativa con el Ministerio de Salud y el Colegio Médico de Panamá que ampare aquellos beneficios que no fueron tramitados y pagados en debido tiempo con el Convenio No. 115-2019-023.

No obstante, y en el caso de celebrar un nuevo Convenio específico de Colaboración Educativa, se deberán cumplir con todas las formalidades y requisitos establecidos para su perfeccionamiento y validez con el refrendo del Contralor General de la República.

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

Atentamente,


Grettel Villaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVdA/ca
C-005-25

