



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de enero de 2025
Nota C-017-25

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

Ref.: Viabilidad de otorgar sumas de dinero en concepto de “ayudas económicas”

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.110-2025-045, recibida el 16 de enero de 2025, mediante la cual solicita a este Despacho, nuestro criterio jurídico, respecto de las siguientes interrogantes:

“...

- *¿Puede el IFARHU abstenerse de pagar las ‘ayudas económicas’ que fueron concedidas para ‘cancelar deudas’ relacionadas con la finalización de estudios, cuando esta figura no está contemplada en la Ley o reglamentos correspondientes?*
- *¿Puede el IFARHU revocar las resoluciones que concedan ‘ayudas económicas’, al no tener la misma sustento jurídico o presupuestario?*
- *¿Puede el IFARHU conceder a particulares sumas en concepto de ‘ayudas económicas’ o demás donativos para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios?*

...”.

Al respecto, debemos señalar que luego de una atenta lectura al tema objeto de su consulta, este Despacho observa que las interrogantes aquí planteadas, versan específicamente sobre la viabilidad de gestionar el pago de sumas de dinero en concepto de *“ayudas económicas”*, que fueron concedidas a particulares para cancelar deudas estudiantiles, a pesar de no estar contemplada en la Ley o reglamentos correspondientes.

En ese sentido, y al encontrarse sus interrogantes estrechamente relacionadas entre sí, procederemos a emitir nuestro criterio jurídico de manera general, con la finalidad de lograr una mejor interpretación, apegada al principio cardinal de legalidad.

Así las cosas, esta Procuraduría en una correcta hermenéutica jurídica, comparte el criterio jurídico expresado en su nota, en el sentido que, no es viable que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), otorgue sumas de dinero a particulares en concepto de “ayudas económicas”, para cancelar deudas estudiantiles, sin que el programa o beneficio se encuentre debidamente contemplado en la ley o los reglamentos correspondientes. Ahora bien, respecto de la revocatoria de las resoluciones que conceden ‘ayudas económicas’, (como las indicadas en su consulta), somos de la opinión que toda entidad pública, tiene la facultad conforme a la ley, de continuar o no, un trámite que vaya conforme a la normativa vigente; por lo tanto, *el IFARHU tiene la potestad de decidir, si revocan o no de oficio dichas resoluciones, siempre que se cumpla alguno de los presupuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, reformado por el artículo 3 de la Ley No.62 de 2009.*

Conceder o no, a particulares sumas de dinero en concepto de ayudas económicas, o demás donativos para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios, costos de diplomas o trabajos de graduación, carecen de sustento jurídico, si éstos, no se encuentran previamente establecidos y regulados en una ley y, por lo tanto, al tenor del principio de legalidad establecido en el artículo 18 constitucional, concordante con el 34 de la Ley No.38 de 2000, podrían conculcar con el ordenamiento positivo, y ser objeto de actuaciones ilegales por parte de las autoridades que los emitan.

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 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 (principio de legalidad); tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente conforme a derecho.

II. Del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)

Consideramos importante reiterar, lo ya expuesto en las Notas C-293-24 de 30 de diciembre de 2024 y C-008-25 de 14 de enero de 2025, cuando señalamos que, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), se constituyó mediante la Ley No.1 de 11 de enero de 1965, como una institución con patrimonio propio, sujeta a la vigilancia de Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación y a la fiscalización de la Contraloría General de la República², con el objetivo primordial de desarrollar un programa que garantice el adecuado

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.

² Cfr. Artículo 1 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.

aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional del recurso humano de la República, como medio de acelerar el desarrollo económico y social³.

En ese sentido, el acápite “b” del artículo 2 de la citada Ley No.1 de 1965, 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 otorgó 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.

En ese sentido, cabe señalar que por medio de la Resolución No.024 de 30 de diciembre de 2024⁴, se aprobó el nuevo Reglamento de Becas del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano, el cual señala que:

“Artículo 2. La administración, adjudicación y control del cumplimiento de Becas que competen al IFARHU, así como los beneficios de Convenio Educativos, se rigen por las disposiciones constitucionales, legales y replantarias vigentes.

Los beneficios que serán otorgados para realizar estudios de básica general, promedia y media deberán ser cursados en centros de educativos registrados, con planes de estudios aprobados y con autorización de funcionamiento por las entidades competente.

Los beneficios que serán otorgados para realizar estudios superiores a nivel nacional deberán ser cursados en centros educativos legalmente acreditados por CONEAUPA (Consejo

³ 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.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial No. 30189 de 2 de enero de 2025

Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá) y autorizado por las entidades competentes. En el caso de estudios internacionales, el centro de estudio seleccionado debe estar reconocido por la Base de Datos Mundial de Educación Superior (WHED) de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO)” (Lo destacado es nuestro).

Ahora bien, dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden del artículo arriba transcrito:

1. El IFARHU, tendrá la competencia exclusiva para administrar, adjudicar y controlar que las becas que se otorguen, se enmarquen dentro de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.
2. Que los beneficios otorgados por el IFARHU, serán otorgados exclusivamente para realizar estudios de básica general, promedia, media y de estudios superiores.

Así mismo, se establece en el artículo 5 de la citada Resolución No.024 de 2024, que los aspirantes de este programa, deberán ser estudiantes panameños o extranjeros con más de diez (10) años de residir en el país, debidamente certificado por el Servicio Nacional de Migración, que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, el actual reglamento y los convenios suscritos por el IFARHU.

Lo anterior, es de vital importancia toda vez que para lograr el adecuado funcionamiento del programa, el artículo 3 de la Resolución No.024 de 2024, estableció los siguientes subprogramas. Veamos:

1. Becas por puestos Distinguidos.

2. Concurso de Becas Nacionales para Estudiantes Distinguidos.

- a. Estudiantes de educación básica general en planteles oficiales y particulares de la Republica.
 - a.1 Concurso General de Educación Primaria.
 - a.2 Concurso General de Educación Premedia.
- b. Estudiantes que estén cursando cualquier año de educación media en planteles oficiales y particulares, con promedios académicos mínimo de cuatro con cinco (4.5) en una escala de cinco (5.0).
- c. Estudiantes de primer ingreso a cualquier universidad oficial que posean un promedio mínimo de cuatro con cinco (4.5) en una escala de cinco (5.0).
- d. Estudiantes que estén cursando cualquier año de una carrera en una universidad oficial, que posea un índice general mínimo de dos (2.0) en una escala de tres

- e.(3.0). Estas becas cubren el periodo para terminar la carrera universitaria).
- f. Estudiantes que inicien o cursen estudios de postgrado en universidades oficiales de la República de Panamá, que posea un índice general mínimo de dos (2.0) en una escala de tres (3.0).
- g. Estudiantes beneficiados de Convenios Educativos para los cuales se tomarán como referencia requisito que establezca el convenio.

3. Concurso de Becas Internacionales para Estudiantes Distinguidos.

- a. Egresados de educación media de planteles oficiales o particulares de la República con los más altos promedios académicos, para realizar estudios de educación superior en centros internacionales, de acuerdo con las becas disponibles en el presupuesto de la Institución. Para ser beneficiario el promedio debe ser mínimo de cuatro con cinco (4.5) en una escala de cinco (5.0) y previa evaluación socioeconómica.
- b. Panameños egresados de estudios de licenciatura en universidades oficiales y particulares debidamente autorizadas para funcionar en la República de Panamá, con los más altos índices académicos, para realizar estudios de postgrado en universidades internacionales. Para ser beneficiado el índice mínimo debe ser de dos (2.0) en una escala de tres (3.0) y previa evaluación socioeconómica.
- c. Estudiantes beneficiarios de Convenio Educativos para los cuales se tomará como referencia los requisitos que establezca el convenio.

4. Concurso de Becas para Servidores Públicos

5. Becas Socioeconómicas

- a. Becas Socioeconómicas Nacionales.
- b. Becas Socioeconómicas Internacionales.

6. Becas Socioeconómicas para Estudiantes egresados de los centros estudiantes del IFARHU.

7. Becas Socioeconómicas para Funcionales del IFARHU.

8. Apoyo Económico.

- a. Apoyo económico a Estudiantes con Discapacidad (Ley N° 15 de 2016).
- b. Apoyo económico para la Erradicación del Trabajo Infantil (Decreto Ejecutivo N° 2 de 2024).
- c. Apoyo económico para afectados por la Intoxicación Masiva con Dietilenglicol (Ley N° 13 de 2010).

- d. Apoyo económico para las víctimas de violencia de género y sus hijos (Ley N° 82 de 2013).
- e. Apoyo económico para afectados por los hechos ocurridos del 6 al 10 de julio de 2010 en el distrito de Changuinola (Ley N° 28 de 2015).
- f. Apoyo económico para familiares de los héroes sobrevivientes y mártires de la Gesta Heroica de 1964 (Ley No. 163 de 2020).

En ese sentido, es importante indicar que el programa de becas y sus subprogramas se encuentran debidamente establecidos en el citado Reglamento, el cual contiene todos los requisitos, procedimientos, para poder ser acreedores a estos beneficios.

Del mismo modo, la Resolución No.24 de 30 de diciembre de 2024⁵, que aprobó el reglamento de Becas del Instituto para la formación y aprovechamiento del Recurso Humano, y señala lo siguiente:

“Artículo 1: El IFARHU recibirá los aportes del Presupuesto General del Estado y de las entidades privadas para la adjudicación de becas para estudiantes y profesionales que realicen estudios a nivel nacional o en el extranjero de conformidad con las Leyes 45 del 25 de julio de 1978, 23 de 29 de junio de 2006, 55 de 14 de diciembre de 2007 y 60 de 3 agosto de 2011” (Lo destacado es nuestro).

Esto quiere decir que todos los actos administrativos emitidos por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), se encuentran fiscalizados por la Contraloría General de la República, quien ejerce el control preventivo y posterior de todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, tal como lo señala el artículo 280 de la Constitución Política.

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

...

*2. **Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen las correcciones según lo establecido en la Ley.***

...” (Lo destacado es nuestro).

En concordancia con el artículo 2 de la Ley N.32 de 8 de noviembre de 1984, “*Orgánica de la Contraloría General de la República*”⁶, que desarrolla esta facultad constitucional, de la siguiente manera:

⁵ Que deja sin efecto la Resolución No. 28 de 30 de diciembre de 2004, por la cual se aprobó el Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilio Económicos, Publicada en la Gaceta Oficial No. 30789 de 2 de enero de 2025.

⁶ Como quedo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 351 de 22 de diciembre de 2022.

*“Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el **manejo de fondos o bienes** del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y **entidades autónomas y semiautónomas**, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluyen de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades corporativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales” (Lo resaltado es nuestro).*

En ese sentido, es importante advertir que el IFARHU solo podrá gestionar el pago de aquellos programas previamente establecidos en la ley vigente, los cuales estarán sometidos al control de la Contraloría General de la República. De ahí que el Instituto para el Aprovechamiento de los Recursos Humanos, solo podrá hacer lo que la Ley le permita.

En ese sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 27 de marzo de 2024, ha señalado lo siguiente. Veamos:

“En este sentido, debe anotarse que nuestra legislación contempla el Principio de Estricta legalidad como pieza fundamental del Derecho. Dicho principio, en el ámbito administrativo, se encuentra desarrollado en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000.

De una lectura de estas disposiciones legales, se puede inferir que la finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que las actuaciones de las autoridades públicas se sujeten a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se vite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”

Por otro lado y en lo concerniente a la viabilidad de revocar de oficio las resoluciones que concedan “ayudas económicas”, sin que éste programa o beneficio se encuentre debidamente contemplado en la ley o los reglamentos correspondientes, debemos señalar lo siguiente:

Para el jurista colombiano SANTOS RODRIGUEZ⁷, Jorge Enrique, en su obra “*Construcción Doctrinaria de la Revocatoria del acto administrativo ilegal*” la revocatoria del acto administrativo se define de la siguiente manera:

⁷SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57

“la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc”.

De ahí, que queda claro que la potestad revocatoria o anulación opera bajo supuestos específicos, y recae exclusivamente sobre la autoridad que emitió el acto administrativo, con la finalidad de evitar que las instituciones del Estado recaigan en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente derechos a terceros.

En ese sentido el artículo 62 de la Ley No. 38 del 31 de 2000 *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales”*, establece los supuestos por los cuales las entidades públicas pueden revocar de oficio una resolución en firme.

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
- 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
- 3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y*
- 4. Cuando así lo disponga una norma especial.*

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”

De lo anterior, queda claro que las entidades del estado, solo pueden revocar de oficio una resolución en firme, siempre y cuando se cumplan uno de los cuatro (4) supuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, esto sin perjuicio de que el interesado pueda interponer los recursos que la ley le permita.

III. Nuestras conclusiones

Esta Procuraduría concluye, y comparte el criterio jurídico expresado en su nota, en el sentido que, no es viable que el Instituto de para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), otorgue sumas de dinero a particulares en concepto de “ayudas económicas”, para cancelar deudas estudiantiles, sin que el programa o

beneficio se encuentre debidamente contemplado en la ley o los reglamentos correspondientes. Ahora bien, respecto de la revocatoria de las resoluciones que conceden 'ayudas económicas', (como las indicadas en su consulta), somos de la opinión que toda entidad pública, tiene la facultad conforme a la ley, de continuar o no, un trámite que vaya conforme a la normativa vigente; por lo tanto, *el IFARHU tiene la potestad de decidir, si revocan o no de oficio dichas resoluciones, en atención a los supuestos establecidos para ello, en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, reformado por el artículo 3 de la Ley No.62 de 2009.*

Conceder o no, a particulares sumas de dinero en concepto de ayudas económicas, o demás donativos para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios, costos de diplomas o trabajos de graduación, carecen de sustento jurídico, si éstos, no se encuentran previamente establecidos y regulados en una ley y, por lo tanto, al tenor del principio de legalidad establecido en el artículo 18 constitucional, concordante con el 34 de la Ley No.38 de 2000, podrían conculcar con el ordenamiento positivo, y ser objeto de actuaciones ilegales por parte de las autoridades que los emitan.

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-012-25

