



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 5 de julio de 2022  
Nota C-113-22

Doctora  
**Mariela Salgado Canto**  
Directora General, Encargada del  
Instituto Nacional de Formación Profesional y  
Capacitación para el Desarrollo Humano  
Ciudad.

**Ref.: Viabilidad para que los extranjeros con Residencia Provisional, Residencia Permanente con o sin permisos de trabajo, puedan inscribirse en las capacitaciones, cursos y programas que desarrolla el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano.**

Señora Directora General, Encargada:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. DG-573-2022 de 30 de mayo de 2022, recibida el día 2 de junio del mismo año, en la que nos formula la siguiente pregunta:

“¿Considera usted viable que los extranjeros con Residencia Provisional, Residencia Permanente con o sin Permiso de Trabajo, puedan inscribirse en las capacitaciones, cursos y programas que desarrolla el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano?”

Sobre el particular, es la opinión de la Procuraduría de la Administración, **que es viable que el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano, pueda dar capacitaciones, cursos y programas a personas de nacionalidad panameña, así como a los extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, siempre que tengan permiso de trabajo, esto último de acuerdo a lo que establece el artículo 17 del Código de Trabajo.**

La opinión anterior la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

El artículo 2 del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, “Que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación de gestión empresarial y dicta otras disposiciones”, señala que el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (en adelante el INADEH), es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y en gestión empresarial, y promoverá una cultura de formación para la vida y el trabajo, en todas sus manifestaciones.

El artículo 3 ibidem define lo que se entiende por formación profesional, capacitación laboral y gestión empresarial, así:

1. **Formación Profesional:** Conjunto de acciones formativas cuyo objeto es descubrir y desarrollar a lo largo de la vida las aptitudes para el trabajo y las competencias laborales de los trabajadores, con el objetivo de facilitar su desarrollo humano integral, promover una cultura del trabajo y apoyar el incremento de la productividad y la competitividad de los sectores productivos, incluye la formación profesional inicial, la capacitación dirigida a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores”.
2. **Capacitación Laboral.** Desarrollo de la aptitud y preparación para la realización de una actividad o tarea determinada.
3. **Capacitación en Gestión Empresarial.** Desarrollo de la aptitud o preparación concreta para la realización de actividad relativas a la creación y gestión de empresa de cualquier tipo, especialmente de menor tamaño, incluyendo el trabajo independiente.” (Subraya el Despacho).

Por su parte el artículo 6 del mismo Decreto Ley dispone que las políticas de formación profesional y de capacitación laboral, deben responder a principios de *equidad e inclusión social*, ofreciendo oportunidades a los trabajadores y empresarios de todos los sectores y niveles de la economía, con especial atención **a las poblaciones afectadas por la pobreza, el desempleo y la informalidad.**

La frase *equidad* empleada en este artículo, implica justicia e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres respetando la pluralidad de la sociedad, e *inclusión social* significa el acceso que tiene toda persona a la formación profesional y capacitación laboral, sin importar su origen, religión, raza, sexo, nacionalidad o situación económica.

Al respecto, el INADEH dicta curso a las personas mayores de edad que requieren capacitación, así como a los estudiantes del duodécimo grado de colegios oficiales y de Institutos Técnicos Profesionales de todo el país, para realizar sus proyectos correspondientes a su práctica profesional, aprovechando la ventana de conocimiento que le brinda la institución.

En ese sentido, el artículo 7 del Decreto Ley 8 de 2006, preceptúa que “las políticas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, **deben desarrollarse coordinadamente con las políticas de empleo que determine el Órgano Ejecutivo**, de manera que contribuyan a hacer más transparente el mercado laboral y a facilitar la inserción de los trabajadores en el empleo y la creación de empresas.”

Es evidente que las políticas de empleo que determine el Órgano Ejecutivo son para propiciar un mejor entendimiento de la oferta y demanda de mano de obra, de modo que los empleadores puedan detectar oportunamente la disponibilidad de recursos humanos según nivel de calificación y que los trabajadores conozcan mejor las oportunidades de empleo existentes, por lo que si bien es cierto que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República de Panamá, contienen el principio de igualdad ante la Ley, este principio no significa que entre los nacionales y extranjeros no puedan existir diferencias, porque existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia dictada el 21 de febrero de 2003, destacó lo siguiente:

“La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionado con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tal sentido y en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, se aclara:

‘La palabra ‘fuero’ que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales...”

Los artículos 19 y 20 disponen lo siguiente:

“**Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

“**Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, **pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general.** Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.” (Negritas del Despacho).

Como se puede apreciar, la Ley podrá, por razones de trabajo y de economía nacional subordinar a condiciones especiales las actividades de los extranjeros, y así lo hace por ejemplo en casos del empleo de la mano de obra extranjera, por lo que estos extranjeros solo podrán capacitarse o tomar cursos y programas en el INADEH, si son residentes o de cónyuge panameño, previa la obtención de un permiso de trabajo.

Es por eso que los artículos 73 y 75 de la Constitución Política protege la mano de obra panameña, de esta manera:

“**Artículo 73.** Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. La Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y Ejecutivos, **técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados,** asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional.” (Negritas del Despacho).

“**Artículo 75.** El Estado o la empresa privada impartirán enseñanza profesional gratuita al trabajador. La Ley reglamentará la forma de prestar este servicio,”

A su vez, el artículo 17 del Código de Trabajo señala el porcentaje de trabajadores extranjeros que debe haber en una empresa, así:

“**Artículo 17.** Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores.

En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior.

No obstante lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación de que no se alteran los porcentajes de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad.

Esta autorización se expedirá hasta por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años.

También se exceptúan del porcentaje anterior los trabajadores de confianza de empresas que en la República se dediquen exclusivamente a mantener oficinas con el fin de dirigir transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior, previa autorización de las autoridades de trabajo.”

Ahora bien, el Decreto Ley No. 3 del 22 de febrero de 2008, “Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratorias y dicta otras disposiciones”, regula el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y los extranjeros y la estadía de los últimos en el territorio nacional, y tratándose de extranjeros, los permisos migratorios a los cuales estos pueden aplicar para permanecer en el país, pueden darse de manera **temporal o permanente**, según lo requiera el interesado, siempre siguiendo las disposiciones legales.

El **permiso por residencia temporal** se da, según lo establecido en Ley, por razones laborales, de políticas especiales, de educación, de cultura, religiosas, humanitarias y reagrupación familiar y otras subcategorías, por un período hasta de seis años, salvos que las leyes especiales y los convenios establezcan períodos distintos (Cfr. artículo 18 del Decreto Ley 3 de 2008). En cambio, el **permiso permanente** es aquel que se le otorga a los extranjeros que ingresan al territorio nacional por razones económicas, de inversión, de políticas especiales o demográficas y otras subcategorías con ánimo de establecerse en el país, conforme a las políticas especiales adoptadas por el Estado, según los requisitos, procedimientos y costos que serán establecidos en el reglamento del Decreto Ley 3 de 2008 (Cfr. artículo 19).

El artículo 21 del mismo Decreto Ley 3 dispone que el Servicio Nacional de Migración otorgará a los extranjeros solicitantes de las categorías migratorias arriba citadas, **un permiso provisional de dos años**, con su respectivo documento de identificación, y transcurrido este periodo, **los interesados podrán solicitar la permanencia**, si cumplen con los requisitos que la ley y los reglamentos establecen, y el artículo 31 ibídem dispone que el Director General del Servicio Nacional de Migración podrá cancelar la permanencia o la residencia en el territorio nacional, al

extranjero no residente, **residente temporal o permanente, en cualquiera de las subcategorías migratorias**, por las causas establecidas en dicho artículo 31, y una de ellas es la de "realizar actividades incompatibles a las que sirvieron de fundamento para otorgar la visa o permiso de no residente, residente temporal o permanente (Cfr. numeral 4 del citado artículo 31).

Desde esta perspectiva tenemos que los extranjeros que ostentan la condición de **residentes provisionales o residentes permanentes**, es porque han presentado su solicitud para la visa correspondiente, y ninguna de ellas tienen que ver con tomar capacitaciones, cursos o programas desarrollados por el INADEH, salvo que la visa sea solicitada, previa obtención del permiso de trabajo, con el propósito de garantizar la formación, capacitación, perfeccionamiento o especialización dentro de tareas específicas propias de un oficio o área de trabajo.

Por todo lo anterior, es la opinión de la Procuraduría de la Administración, **que es viable que el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano, pueda dar capacitaciones, cursos y programas a personas de nacionalidad panameña, así como a los extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, siempre que tengan permiso de trabajo, esto último de acuerdo a lo que establece el artículo 17 del Código de Trabajo.**

De esta manera, dejamos externada nuestra opinión, manifestándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/gac  
C-092-22



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**