



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de noviembre de 2022
Nota C-199-22

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Participación del Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) como Secretario en las reuniones del Consejo Nacional del referido ente.

Señora Ministra:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, como Asesores y Consejeros de los funcionarios de la Administración Pública, damos respuesta a la Nota VD-ADM/DM-2485-2022, recibida en este Despacho el 26 octubre de los corrientes, a través de la cual el licenciado **JOSÉ PÍO CASTILLERO**, Ministro de Educación, encargado, elevó a esta Procuraduría, una consulta relacionada con la participación del Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) como Secretario en las reuniones del Consejo Nacional, de conformidad con lo que establece la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965, modificada por la Ley N.º 45 de 25 de julio de 1978, Ley N.º 23 de 29 de junio de 2006 y la Ley N.º 55 de 14 de diciembre de 2007.

I. Lo que se consulta:

“Con fundamento en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, en calidad de asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, elevo consulta con relación al tema del secretario en las reuniones del Consejo Nacional del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).

...

En el año 2007, mediante Ley 55 de 14 de diciembre, se modifica el artículo 4 de la Ley 1 de 1965, e integra el Consejo Nacional con cuatro entidades y excluye al Director General del IFARHU.

Consideramos que se trata de un descuido y omisión del legislador, ante el evidente hecho que el Director General es el funcionario responsable de la institución y es quien debe, y legalmente es así, representar al IFARHU en las reuniones del

Consejo Nacional, precisamente porque así resulta de la dinámica administrativa en otras instituciones del Estado.”

Luego de revisar el contenido integral de la consulta formulada, esta Procuraduría estima que la entidad consultante lo que desea conocer es, si el Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), *puede actuar como Secretario en las reuniones del Consejo Nacional*; por lo cual, se procederá a brindar una orientación objetiva respecto a lo consultado en los siguientes términos:

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En atención a lo consultado respecto al tema del *Secretario*, entendiendo, como hemos explicado que se consulta, si el Director General pudiese participar como Secretario en las reuniones del Consejo Nacional del Instituto para la Formaciones y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), este Despacho debe manifestarle que la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965, “Por el cual se crea el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos”, modificada por las Leyes N.º 45 de 25 de julio de 1978, Ley N.º 23 de 29 de junio de 2006 y la Ley N.º 55 de 14 de diciembre de 2007; no hace referencia al tema del *Secretario* o quien haga las veces de éste en el Consejo Nacional; no obstante, la citada ley, no es restrictiva; es decir, no excluye que un servidor público pueda fungir como secretario o secretaria del referido Consejo, dentro de los cuales, se pudiese incluir al Director General y/o Subdirector General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).

En cuanto a la exclusión del Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) como integrante del Consejo Nacional, esta Procuraduría es del criterio que el Director General, nunca fue miembro Consejo Nacional, limitándose su participación a tener solo voz ante el referido Ente, facultad que le fue eliminada, al tenor de lo establecido en el artículo 1 de la Ley N.º 55 de 14 de diciembre de 2007 y artículo 11 de la Ley N.º 45 de 25 de julio de 1978.

Por consiguiente, a pesar que el Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), no es miembro del Consejo Nacional con voz ni voto, este último pudiese fungir como secretario del Consejo, tomando en cuenta las limitantes contenidas en la normativa vigente, es decir no podría tener voz ni voto; ello al tenor del artículo 3 de la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965, modificado por el artículo 2 de la Ley N.º 45 de 25 de julio de 1978, el cual señala que: “La Dirección y Administración del Instituto estará a cargo de un Consejo Nacional, un Director General, un Subdirector General y los demás cargos que señale su organización administrativa.”; en consecuencia, nada impide que el Director General pudiese fungir como Secretario del Consejo Nacional.

Es importante indicarle, que la contestación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

III. Sustento jurídico de la opinión legal de la Procuraduría:

Nuestras consideraciones

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar primeramente, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. *Los particulares sólo 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.”*

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“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 subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar que, el *Principio de Legalidad*¹ entraña que los poderes públicos sólo pueden proceder de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos, en la cual éstos (*los poderes*), solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido, por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

- De los Miembros del Consejo Nacional desde la creación del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.

¹FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

Con la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965, se creó el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos en adelante IFARHU, integrado por un Director General, un Subdirector General y un Consejo Nacional.

En ese mismo orden de ideas, el Consejo Nacional, en atención a la citada Ley, estuvo primeramente integrado por los siguientes miembros:

“Artículo 4º El Consejo Nacional está integrado por los siguientes Miembros, con derecho a voz y voto:

- a) El Ministro de Educación, quien lo presidirá;*
 - b) El Rector de la Universidad de Panamá;*
 - c) El Gerente del Banco Nacional;*
 - d) El Director de la Dirección General de Planificación de la Presidencia de la República;*
 - e) El Presidente del Instituto Panameño de Desarrollo;*
 - f) Un representante de los profesores...*
 - g) Un representante de la Federación o Federaciones de Padres de Familia...*
 - h) Un representante de la Unión de Estudiantes Universitarios, y con derecho a voz; El Contralor General de la República.*
- ...”*

Con meridiana claridad se aprecia que, dentro de los miembros que conformaban el Consejo Nacional, no estaba el Director General del IFARHU; situación que no varió a pesar de las modificaciones hechas a la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965. Veamos:

1. Ley N.º45 de 25 de julio de 1978, a través de su artículo 3 se modificó el artículo 4 de la Ley N.º1 de 11 enero de 1965 de la siguiente manera:

“Artículo 4º En Consejo Nacional estará integrado por los siguientes miembros con derecho a voz y voto:

- a) El Ministro de Educación quien lo presidirá;*
- b) Un representante de la Comisión de Legislación; y*
- c) Un representante del Ministerio de Planificación y Política Económica.*

El Director General del INSTITUTO tendrá derecho a voz pero no voto en las sesiones del Consejo Nacional.”

2. Ley N.º55 de 14 de diciembre de 2007, con su artículo 1, se modificó el artículo 4 de la Ley N.º1 de 11 enero de 1965 en lo siguiente:

“Artículo 4. El Consejo Nacional estará integrado por los siguientes miembros con derecho a voz y voto:

- 1. El Ministro de Educación o su designado, quien lo presidirá.*
- 2. Un representante de la Asamblea Nacional.*
- 3. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*

4. *El Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.*”

De lo antes expuesto se puede colegir que, el legislador no contempló como miembro del Consejo Nacional al Director General del IFARHU, pero sí fue incluido con derecho a voz en las reuniones; atribución esta que posteriormente le fue quitada.

- De la participación del Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, en las reuniones del Consejo Nacional.

El Director General del IFARHU, a pesar no ser miembro del Consejo Nacional, le fue otorgada participación y voz en las reuniones del mismo; ello, en atención a lo establecido en los artículos 5, literales “e” y “f” del artículo 7 y literal “j” del artículo 9 de la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965, en el siguiente sentido:

“Artículo 5º El Consejo Nacional sesionara ordinariamente por lo menos dos (2) veces al mes y, en forma extraordinaria, cuando lo convoque su Presidente o el Director General. Las reuniones del Consejo serán presididas por el Ministro de Educación, y, en ausencia de este, por su suplente.

El Director General tendrá voz pero no voto en las sesiones del Consejo Nacional.”

“Artículo 7º El Consejo Nacional del Instituto tendrá las siguientes funciones:

a)...

...

e) Aprobar el Reglamento que le someta el Director General, así como sus reformas cuando estas procedieren;

f) Resolver las cuestiones que le someta el Director General o sus propios miembros;

k)

...”

“Artículo 9º El director General será responsable ante el Consejo Nacional del eficiente y correcto funcionamiento del Instituto y tendrá las siguientes funciones:

a)...

...

j) Asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Nacional con derecho a voz y ejecutar las decisiones de éste;

...” (Lo subrayado es nuestro).

Cuatro son los aspectos a resaltar, respecto de las atribuciones del Director General del IFARHU, ante el Consejo Nacional, conforme a la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965:

1. Asistir a las reuniones del Consejo Nacional con derecho a voz, al ser el responsable del eficiente y correcto funcionamiento del IFARHU.
2. Ejecutar las decisiones del Consejo Nacional.
3. Someter ante el Consejo Nacional *cuestiones* que estime conveniente para su resolución.
4. Presentar el Reglamento ante el Consejo Nacional para su aprobación y/o modificación.

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley N.º45 de 25 de julio de 1978 y la Ley N.º23 de 29 de junio de 2006, se derogaron y modificaron varios artículos de la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965, respecto a las atribuciones y funciones del Director General en el Consejo Nacional, veamos:

| Ley N.º1 de 11 de enero de 1965 | Modificaciones |
|--|---|
| <p>Artículo 5º ... "El Director General tendrá voz pero no voto en las sesiones del Consejo Nacional."</p> <p>"Artículo 7º El Consejo Nacional del Instituto tendrá las siguientes funciones: a)... e) Aprobar el Reglamento que le someta el Director General, así como sus reformas cuando estas procedieren; f) Resolver las cuestiones que le someta el Director General o sus propios miembros; ..."</p> <p>"Artículo 9º El Director General será responsable ante el Consejo Nacional del eficiente y correcto funcionamiento del Instituto y tendrá las siguientes funciones: ... j)Asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Nacional con derecho a voz y ejecutar las decisiones de éste;"</p> | <p>Ley N.º45 de 25 de julio de 1978</p> <p>"Artículo 11º. Deróganse los artículos 5º y 6º de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965."</p> <p>"Artículo 6º. El Artículo 9º de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965, quedará así: El Director General será responsable ante el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación y tendrá las siguiente funciones"... <u>Se derogó el numeral i.</u></p> <p>"Artículo 4º. El Artículo 7 de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965, queda así: Artículo 7º. El Consejo Nacional del Instituto tendrá las siguientes funciones: a)... d) Recibir periódicamente del Director General y de otros funcionarios que indique el Reglamento Interno, informes sobre el funcionamiento del INSTITUTO; ..." <u>Se modificó el artículo 7.</u></p> <p>Ley N.º23 de 29 de junio de 2006</p> <p>"Artículo 2. El artículo 9 de la Ley 1 de 1965 queda así: Artículo 9. El Director General representará legalmente al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, será responsable de su eficiente y correcto funcionamiento ante el Órgano Ejecutivo, y tendrá las siguientes funciones:...". <u>Se mantuvo la eliminación del numeral i.</u></p> <p>"Artículo 1. El artículo 7 de la Ley 1 del 1965 queda así: Artículo 7. El Consejo Nacional del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos tendrá las siguientes funciones:</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>a)...</p> <p>d). <i>Solicitar y recibir informes periódicos del Director General o de cualquier otro funcionario sobre el funcionamiento de la institución.</i></p> <p>...” <u>Se modificó el artículo 7.</u></p> |
|--|--|

De lo anterior, debemos subrayar como relevantes los siguientes aspectos:

1. A pesar de que el Director General del IFARHU, no es miembro del Consejo Nacional, la ley no excluye la participación de éste en las reuniones del Consejo.
2. El Director General puede periódicamente² de forma voluntaria o a solicitud del Consejo Nacional, rendir informes sobre el funcionamiento del IFARHU ante este último.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965, modificado por la Ley N.º45 de 25 de julio de 1978 y la Ley N.º23 de 29 de junio de 2006, señala lo siguiente:

Artículo 7. *El Consejo Nacional del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos tendrá las siguientes funciones:*

- a) *Supervisar su funcionamiento, para ello podrá investigar, inspeccionar y requerir la información que estime necesaria.*
- b) *Aprobar los programas y el proyecto de presupuesto de la institución.*
- c) *Aprobar el Reglamento Interno del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos y sus modificaciones, de conformidad con la Carrera Administrativa.*
- d) *Solicitar y recibir informes periódicos del Director General o de cualquier otro funcionario sobre el funcionamiento de la institución.*
- e) *Autorizar al Director General para recibir bienes distintos del dinero de prestatarios o sus codeudores, para amortizar o cancelar la deuda. Los casos en que se aplicará lo establecido en este literal se normarán mediante reglamentación.*
- f) *Autorizar las operaciones, las negociaciones o las transacciones que impliquen inversión, erogación u obligación por más de doscientos mil balboas (B/.200,000.00).*
- g) *Aprobar las condonaciones de préstamos por excelencia académica, de acuerdo con los requisitos y las condiciones*

² Que se repite con frecuencia a intervalos determinados. Real Academia de la Lengua Española.

establecidos en la presente Ley y en el Reglamento de Condonaciones.

h) Aprobar que se carguen al Fondo de Reserva Colectivo los saldos adeudados por los prestatarios que presenten incapacidad parcial y permanente, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento de Préstamos.

i) Proponer las modificaciones que estime convenientes a los programas y proyectos.

j) Aprobar la condonación de los créditos educativos que, de acuerdo con el plan de recuperación, se determine que son cuentas incobrables.

k) Autorizar las transacciones necesarias para el saneamiento legal, contable y financiero de los préstamos educativos en que el costo-beneficio sea oneroso.

l) Decretar moratoria de los intereses a los préstamos morosos de acuerdo con el plan de recuperación de la cartera.

m) Aprobar su reglamento interno.

De la citada norma se colige que, dentro de las facultades del Consejo Nacional, no se encuentra la de designar, autorizar y/o disponer que el Director General del IFARHU, actúe con voz y/o voto dentro de las reuniones del Consejo, ni mucho menos fungir como Secretario del referido Ente.

Respecto a este punto y en función a lo indicado en su consulta en el sexto párrafo de la foja 1 y primer párrafo de la foja 2, que indica: "*El Texto Unico (sic) de la Ley 16 de 1995, que crea Pandeportes, en el artículo 7 señala que el Director General será el secretario del Consejo Nacional; el artículo 14 del Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Inadeh, indica en el artículo 14 que el Director actuará como secretario del Consejo Directivo y será Secretario Técnico del consejo Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación... Conforme a los criterios antes expuestos, la Dirección Nacional de Asesoría Legal estima que quien debe actuar como secretario del Consejo Nacional del IFARHU es el Director General ...*", debemos advertir que lo indicado por el consultante tiene su sustento legal, es decir que, en los casos del Director General de Pandeportes y el Director del Inadeh, ambos son miembros de su respectivo Consejo Nacional, señalado por ley, así como su designación o función dentro del Consejo; no obstante, esta situación no es similar a la del Director General del IFARHU, ya que el mismo:

1. No es miembro del Consejo Nacional, ni puede ser designado por este;
2. No posee voz ni voto, dentro del citado Ente.

Por consiguiente, para que el Director General del IFARHU, sea miembro o posea voz y/o voto en el Consejo Nacional, lo que en derecho corresponde, es la modificación a la Ley N.º 1 de 11 de enero de 1965, siendo este el mecanismo idóneo a aplicar.

IV. Nuestras conclusiones:

1. Dentro de la administración pública panameña, la piedra angular que rige la función gubernamental, y la buena gerencia institucional, la

constituyen las normas ut supra de la Constitución Política de la República, concordante con la Ley No.38 de 2000.

2. El Director General del IFARHU puede participar de las reuniones del Consejo Nacional en razón de rendir informes periódicos sobre el funcionamiento de la institución, además existe la posibilidad de que pueda fungir como Secretario de dicho Consejo; tomando en cuanto las limitantes contenidas en la normativa vigente, es decir no puede tener voz ni voto, ni ser miembro del citado Ente; ello, al tenor de lo establecido en el artículo 3 y el literal d, del artículo 7 de la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965, modificado por la Ley N.º45 de 25 de julio de 1978 y la Ley 23 de 29 de junio de 2006.
3. Para que el Director General del IFARHU sea miembro del Consejo Nacional, tenga derecho a voz y/o voto, o exista una designación formal como Secretario del Consejo Nacional, respecto a los ejemplos traídos a colación en su consulta, lo que en derecho corresponde, es la modificación a la Ley N.º1 de 11 de enero de 1965, ya que actualmente no lo contempla la citada norma.

De esta manera, dejamos expuesto nuestro criterio, reiterándole que el mismo no constituye un pronunciamiento de fondo, o una opinión jurídica concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-184-22

c.c.
Su Excelencia
José Pío Castillero
Viceministro Administrativo de Educación