



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de diciembre de 2024  
Nota C-293-24

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

**Ref.: Viabilidad y necesidad de proseguir con los trámites para el otorgamiento del programa “Auxilio Económico”, que no cuenten con el refrendo de la Contraloría General de la República.**

Licenciado Cajiga:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico de los servidores públicos, me dirijo a usted en ocasión de la Nota No. D.G./A.L. No.110-2024-074 de 19 de diciembre de 2024, mediante la cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a la viabilidad y necesidad de proseguir con los trámites de auxilios económicos que cuenten con resolución en firme de otorgamiento y un contrato suscrito entre la entidad y el beneficiario del programa, pero que aún no han sido sometidos al refrendo de la Contraloría General de la República.

Específicamente consulta lo siguiente:

“... ”

- *¿Debe la entidad realizar la consecución de recursos presupuestarios para asignarlos a aquellos Auxilios Económicos que cuenten con una resolución de otorgamiento en firme y un contrato suscrito con el estudiante pendiente de refrendo, a pesar de no haber sido otorgados en atención al mérito académico del estudiante o necesidad socioeconómica?*
- *¿Surten efectos jurídicos las obligaciones emanadas de un contrato de Auxilio Económico entre un estudiante y el IFARHU, si este no cuenta con el refrendo de la Contraloría General de la República?*
- *¿Puede la entidad suspender el trámite de un beneficio de Auxilio Económico con posterioridad a su otorgamiento si el estudiante no cuenta con mérito académico o necesidad socioeconómica?*

... ”.

- En atención a su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio jurídico que toda entidad pública tiene la potestad de no seguir adelante con un trámite que va en contra de las normativas establecidas para ello; por lo tanto, el IFARHU pudiese no incluir en el presupuesto de la institución, aquellos auxilios económicos que se encuentran pendientes de refrendo por parte de la Contraloría General de la República (control previo y posterior de manejo de fondos) y que a su vez considere, que no fueron otorgados en atención al mérito académico del estudiante o la necesidad socioeconómica.
- Con respecto a su segunda pregunta, debemos señalar que los contratos de Auxilio Económicos, no surgen a la vida jurídica, ni producen efectos ni obligaciones, hasta tanto no hayan sido refrendados por el Contralor General de la República, y por tanto no cuentan con la validez requerida para tal fin.
- En cuanto a su última interrogante, somos de la opinión que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, podrá suspender el trámite de un beneficio de Auxilio Económico, a aquellos estudiantes que no cuentan con mérito académico o necesidad socioeconómica, siempre y cuando dichos contratos, no hayan obtenido el debido refrendo por parte 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. De los actos administrativos.

Como primer elemento, debemos señalar que los actos administrativos han sido definidos, como toda manifestación o declaración emanada de la administración pública en el ejercicio de potestades administrativas, mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades e intereses de otros sujetos públicos y privados y que queda bajo el del comienzo.

En ese contexto, el Jurista panameño Víctor Benavides Pinilla, en su obra “*Compendio de Derecho Público Panameño*”<sup>1</sup>, ha señalado entre otras cosas, que la actividad de la administración ha adoptado una variedad de exteriorizaciones que vinculan o comprometen, figuras que conocemos como hechos, operaciones, vías de hechos y omisiones, que no son más que mecanismos de expresión de la vía gubernativa.

En ese mismo sentido, 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:

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

---

<sup>1</sup> Benavides Pinilla, Compendio de Derecho Público Panameño, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, año 2012.

1. **Acto Administrativo:** *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.*

*Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución, objeto, el cual debe licito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite”*

De lo anterior, queda claro que los actos administrativos deberán comprender los elementos de competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma.

En cuanto a la clasificación de estos actos administrativos, el mismo autor señala lo siguiente:

*“Para el autor Miguel Alía Plana, en su obra breve aproximación al acto administrativo y su regulación en el derecho español, los actos administrativos se clasifican en:*

**Actos definitivos y actos de trámite:** ...

**Actos que agotan la vía administrativa y los que no:** ...

**Actos discrecionales y actos reglados:** *son los que responden a las potestades del mismo nombre. Cuando una Administración tiene una potestad discrecional, quiere decir que dispone de un margen de elección, que le permite hacer o no hacer o elegir entre varias alternativas. Si la legislación habla de la Administración ‘podrá’, ya le está permitiendo la discrecionalidad. Si dice ‘deberá’ estamos ante un acto reglado. El Tribunal Supremo define la potestad discrecional como: ‘la capacidad de opción, sin posibilidad de control jurisdiccional, entre varias soluciones, todas ellas igualmente válidas y permitidas por la ley ‘aunque precisando que nunca discrecionalidad equivale a arbitrariedad. Sin embargo la discrecionalidad no puede referirse a todo el acto, sino sólo a alguno de sus elementos. Ejemplo típico es la discrecionalidad técnica de los Tribunales de los procedimientos selectivos o de concurrencia.*

**Actos firmes y consentidos y actos confirmatorios:** ...

*Actos favorables y de gravamen: ...*  
*Actos unilaterales, bilaterales o plurales: ...*  
*Actos expresos y presuntos: ...”*

De ahí, que queda claro, que los contratos para el otorgamiento del Auxilios Económicos, constituyen actos administrativos reglados, al requerir el refrendo de la Contraloría General de la Republica, tal y como lo explicaremos más adelante.

## II. Del Refrendo emitido por la Contraloría General de la República.

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra “REFRENDO”, es definida como: “*la firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado, por los ministros, que así contemplan la validez de aquellos*”.

En otras palabras, el refrendo viene a constituirse en la aprobación, ratificación, autorización, aquiescencia o certificación de un documento.

Vale destacar que mediante la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984 se estableció que la Contraloría General de la República, es una entidad fiscalizadora, de carácter autónomo y rango constitucional; encargada de ejercer el control preventivo y posterior de la legalidad de los actos de la administración pública, fiscalizando el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, al igual que examinar y juzgar las cuentas de las personas, que tengan a su cargo bienes fiscales y municipales, llevar la contabilidad general de la Nación y desempeñar las demás funciones encomendadas por la ley.

En ese sentido, este Despacho ha emitido diversos dictámenes jurídicos<sup>2</sup>, en los cuales ha señalado que el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República de Panamá de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, está consagrado en el artículo 280 de la Constitución Política. Veamos:

*“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 ese orden de ideas, tenemos que el artículo 2 de la Ley N.32 de 8 de noviembre de 1984, “*Orgánica de la Contraloría General de la República*”<sup>3</sup>, desarrolla esta facultad constitucional, de la siguiente manera:

<sup>2</sup>Nota C-123-23 de 25 de agosto de 2023.

<sup>3</sup> 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).*

De ahí, resulta claro que la acción fiscalizadora que ejerce la Contraloría General, será ejercida sin excepción sobre todas las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo la custodia y/o el manejo de fondos públicos, sean estas, entidades autónomas o semiautónomas, según lo establecido en el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público.

En esta misma línea de pensamiento, cobra relevancia 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 todo lo antes expuesto, resulta claro y cierto, que los actos de manejo de los bienes provenientes de las entidades autónomas y/o semiautónomas, están sometidos al control de la Contraloría General de la República, quien deberá refrendar dichos contratos, siempre y cuando estos cumplan con todos los requisitos previos.

De ahí que, para que para que el acto administrativo (*el contrato suscrito entre el estudiante y el IFARHU*) se encuentre en firme y/o, nazca a la vida jurídica, es necesario que el mismo cuente con los requisitos establecidos para su otorgamiento y el refrendo del Contralor General de la República.

En esa misma línea de pensamientos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 22 de agosto de 2022, se ha pronunciado en cuanto a la importancia del refrendo como el requisito necesario para el acto administrativo en firme, puedan ejecutarse. Veamos:

*“Es importante aclarar que el refrendo es un acto administrativo de aprobación, realizado por el Contralor General dentro del contexto de su rol fiscalizador de la hacienda pública, que tiene como objeto verificar la adecuación del acto a refrendar, con el ordenamiento jurídico vigente. De la misma forma, la normativa vigente ha dispuesto que el refrendo del Contralor es un requisito necesario para que el acto administrativo en firme que lo requiera, pueda tener eficacia o en otras palabras para que pueda ejecutarse. Por consiguiente, los actos administrativos que requieran el refrendo, no surgen a la vida jurídica, es decir, no producen efectos ni obligaciones que le son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por la Contraloría General de la República” (Lo destacado es nuestro).*

De ahí, queda claro que el refrendo viene a constituirse en un procedimiento administrativo de aprobación, realizado por la Contraloría General de la República, dentro de su rol de fiscalización, con la finalidad de verificar la adecuación del acto propio a refrendar, con el derecho jurídico vigente.

En otras palabras, el refrendo del Contralor es un requisito necesario para el acto administrativo que lo requiera, (como es el caso de los contratos entre los estudiantes y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos) pueda tener eficacia, y pueda ejecutarse. Por consiguiente, los actos administrativos que requieran el refrendo no surgen a la vida jurídica, hasta tanto no hayan sido refrendados por la Contraloría de la República.

Así las cosas, y en cuanto a su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio jurídico que toda entidad pública tiene la potestad de no seguir adelante con un trámite que va en contra de las normativas establecidas para ello; por lo tanto, el IFARHU pudiese no incluir en el presupuesto de la institución, aquellos auxilios económicos que se encuentran pendientes de refrendo por parte de la Contraloría General de la República (control previo y posterior de manejo de fondos) y que a su vez considere, que no fueron otorgados en atención al mérito académico del estudiante o la necesidad socioeconómica.

Ahora bien, en cuanto a la validez de los actos administrativos, el citado jurista, Benavides Pinilla, 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*

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

De ahí, en lo que concierne a su segunda pregunta, debemos señalar que los contratos de Auxilio Económico no surgen a la vida jurídica, ni producen efectos ni obligaciones, hasta tanto no hayan sido refrendados por el Contralor General de la República, y por tanto no cuentan con la validez requerida para tal fin.

III. De la Ley No.1 de 11 de enero de 1965 “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”.

Mediante la Ley No.1 de 11 de enero de 1965, se creó el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), 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 República<sup>4</sup>.

Así mismo, la citada Ley No. 1 de 1965, establece como objetivo primordial del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano, el desarrollo 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<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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.

De esta manera el IFARHU, mediante la Resolución No.28 de 30 de diciembre de 2004<sup>6</sup>, estableció el reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos y, en la cual, para los efectos del presente instrumento, estableció las siguientes definiciones:

*“Artículo 2. Para los efectos del presente reglamento se establecen los siguientes conceptos:*

*1. **Beca:** financiamiento no reembolsable de estudios de educación básica general, media y superior dirigido a estudiantes o profesionales panameños distinguidos y estudiantes extranjeros bendecidos por Acuerdos y Convenios Internacionales para cursar estudios superiores en las República de Panamá. Los programas de becas se financian con los aportes del presupuesto nacional, de los organismos internacionales, gobiernos extranjeros o personas o particulares nacionales y extranjeros.*

*2. **Asistencia Económica Educativa:** Aporte económico no reembolsable dirigido a estudiantes de educación básica general, media y superior provenientes de la población vulnerable y en riesgo. Los programas de asistencia económica se financian con los aportes del presupuesto nacional.*

*3. **Auxilio Económico:** aporte económico para la formación y el perfeccionamiento profesional en la adquisición de conocimientos científicos o técnicos que permitan al beneficiario profundizar en la rama del saber, cuyo título o diploma, posee que le llevará a actualizar, especializar o manejar técnicas innovadoras. Los programas de auxilio económico se financian con los aportes del presupuesto nacional.*

*....” (Lo destacado es de la cita).*

Cuatro (4) son los aspectos fundamentales que se desprenden del artículo anterior:

1. Que las asistencias y auxilios económicos, son únicamente financiados por los aportes del presupuesto nacional;
2. Que las becas podrán ser financiadas por los aportes del presupuesto nacional y además por los organismos internacionales, gobiernos extranjeros o personas particulares nacionales o extranjeras;
3. Que las becas y las asistencias económicas educativas, son aportes monetarios no reembolsables; y que,

---

<sup>6</sup> Modificado por las Resoluciones No.13 de 2005, No. 11 de 2006, No.005 de 2006, No. 31 de 2007, No.93 de 2009, No.132 de 2011, No.178 de 2013, No.199 de 2014, No. 17 de 2015, No.259 de 2018, No.260 de 2018, No.288 de 2019, No.005 de 2020 y No.130 de 2022.

4. La asistencia económica educativa va dirigida a estudiantes de educación básica general, media, superior provenientes de una población vulnerable.

En atención al Programa de Auxilio Económico<sup>7</sup>, el mismo se subdivide en las siguientes categorías:

1. Auxilio Económico para servidores públicos y docentes de las universidades oficiales, para asistir a programas de educación continua;
2. Auxilio Económico Educativo, para estudiantes panameños que requieran un apoyo con el fin de asistir a programas de educación superior en el país o en el exterior. De igual forma este auxilio se podrá conceder como complemento a becas, ofrecimientos u otra fuente de financiamiento dadas por instituciones, organismos nacionales, internaciones, o gobiernos extranjeros para estudios superiores en el país o en el exterior. Así mismo, se podrá conceder este beneficio para realizar cursos en el país o en el exterior; para la evaluación y el otorgamiento de este beneficio el solicitante deberá sustentar la necesidad económica o académica;
3. Auxilio Económico para funcionarios del IFARHU, sus hijos, nietos o sobrinos para realizar estudios en educación básica general, media y superior;
4. Auxilio Económico para el pago de matrícula, a estudiantes de escasos recursos que realicen estudios técnicos o de licenciatura en universidades oficiales del país y, en áreas prioritarias definidas por el IFARHU;
5. Auxilio Económico para dotación de equipos tecnológicos;
6. Auxilio Económico para movilidad estudiantil;
7. Auxilio Económico para dotación de premio único, para estudiantes ganadores de concursos.

Es importante destacar y enfatizar, que cada uno de los programas previamente citados, cuenta con características, procedimientos y requerimientos distintos, que han sido establecidos en el ya citado Reglamento No.28 de 30 de diciembre de 2004, con las últimas modificaciones establecidas por la Resolución No.130 de febrero de 2022. En ese sentido, es importante advertir, que el IFARHU solo podrá otorgar los Beneficios de Auxilios Económicos, conforme a los procedimientos establecidos para ellos, es decir, solo puede hacer lo que ley le permita, sobre la base del principio constitucional de estricta legalidad.

En cuanto a este principio, debemos resaltar que el mismo 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.”*

---

<sup>7</sup> Cfr. Artículo 63 del Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos.

*“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 permita<sup>8</sup>.

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 meridana 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.

De ahí, que podemos señalar que este principio fundamental de derecho recogido 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

---

<sup>8</sup> “... 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.

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.

Por lo tanto, y en cuanto a su última interrogante, somos de la opinión que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, podrá suspender conforme a la ley y los reglamentos, el trámite de un beneficio de Auxilio Económico a aquellos estudiantes que no cuentan con mérito académico o necesidad socioeconómica, siempre y cuando, dichos contratos no hayan sido previamente refrendados por el Contralor General de la República; toda vez que como lo hemos indicado en párrafos precedentes, los contratos de Auxilio Económicos, no surgen a la vida jurídica, ni producen efectos ni obligaciones, hasta tanto no hayan sido refrendados, en los términos que exige la ley.

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,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-275-24