

Panamá, 30 de julio de 2026
Nota C-113-26

Señora Directora General:

Ref.: Otorgamiento de cupos de capacitación a personas sujetas a medidas cautelares o sustitutivas de libertad.

Me dirijo a usted en ocasión, de dar respuesta a su Nota DG-OAL-915-2026, recibida en este Despacho el 14 julio del presente año, a través de la cual nos eleva un número plural de interrogantes, todas, relacionadas con el alcance de las obligaciones del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, frente a solicitudes u órdenes conexas con la administración de participantes sujetos a medidas sustitutivas de libertad, particularmente en lo relativo a la disponibilidad de cupos, la capacidad técnica de los centros y la coordinación con las autoridades competentes.

Del mismo modo, sostiene que con estas interrogantes busca garantizar un balance entre el derecho fundamental a la educación, la resocialización y la seguridad institucional, delimitando las competencias y roles de los intervinientes en este proceso administrativo entre el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario, Órgano Judicial, Ministerio Público y Defensoría Pública del Órgano Judicial.

Por otra parte, tal como se advierte de la documentación que nos fuera remitida, mediante la Resolución No. DG-133-2024 del 16 de diciembre de 2024, por la cual se modifica la Resolución No. DG-006-2021, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano reglamentó la participación de las personas con libertad vigilada, debido a la alta demanda de solicitudes por distintas autoridades y abogados particulares, determinando dentro de su ámbito técnico y administrativo, el curso disponible que permitía materializar dicha participación, en atención a la oferta académica, disponibilidad de cursos, capacitación instalada, requisitos académicos, centro de formación disponible, horarios y modalidad, condiciones necesarias para garantizar la adecuada prestación del servicio y las medidas razonables de seguridad y protección de los demás participantes.

- Cuestión previa:

A pesar que la propia Directora Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humanos, manifestó en su consulta que: *“estas interrogantes busca garantizar*

Licenciada

YAJAIRA E. PITTI A.

Directora General del

Instituto Nacional de Formación Profesional y

Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)

Ciudad.

un balance...

un balance entre el derecho fundamental a la educación, la resocialización y la seguridad institucional, delimitando las competencias y roles de los intervinientes en este proceso... ”, ha manifestado igualmente, que mediante la Resolución DG-133-2024 del 26 de diciembre de 2024, se decidió reglamentar la participación de las personas con libertad vigilada, misma que ha sido evaluada en reuniones debido a la alta demanda de solicitudes”.

Sobre la base de lo arriba expuesto, es preciso explicar a la señora Directora Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humanos, que la génesis puntual del tema objeto de la presente consulta, lo es la legalidad y el alcance de la Resolución DG-133-2024 del 26 de diciembre de 2024 *“Por la cual se modifica la resolución No. DG-006-2021 que reglamenta la participación de personas con libertad vigilada”*, frente a la solicitudes u órdenes relacionadas con la admisión de participantes sujetos a medida de libertad, particularmente en lo relativo a la disponibilidad de cupos, la capacidad técnica de los centros y la coordinación con las autoridades complementes.

Entendida ésta (*la génesis de la consulta*), deviene forzosamente advertir que nos encontramos frente a un acto administrativo en firme, materializado (*la Resolución DG-133-2024 del 26 de diciembre de 2024*), la cual goza de presunción de legalidad, mientras no sea recurrida ante la jurisdicción competente. Veamos:

I. Del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades Descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: *“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello”*.

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución Política y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Es decir, quien considere que el acto emitido le produzca y/o conculque un derecho subjetivo deberá proceder e interponer los recursos de ley, que, en la esfera gubernativa procedan.

En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala:

Artículo 206...

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, ordenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.

...”

De lo anterior, se desprende que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En consecuencia, debemos señalar que la *Resolución No. DG-133-2024 del 26 de diciembre de 2024*, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, es un acto administrativo materializado que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

Atendido lo que a juicio de este Despacho constituye el origen de su consulta, respecto a las solicitudes u órdenes relacionadas con la admisión de participantes sujetos a medida de libertad, particularmente en lo relativo a la disponibilidad de cupos, la capacidad técnica de los centros y la coordinación con las autoridades complementes, debemos hacer las siguientes conclusiones primarias:

Nos encontramos...

1. Nos encontramos en presencia de un acto administrativo en firme, materializado y, por ende, revestido de presunción de legalidad; por lo tanto, no puede esta Procuraduría emitir un criterio jurídico, pues escapa de nuestras competencias.
2. El artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, dispone que *las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*.
3. La referencia advertida en el numeral anterior (*otros organismos especiales*), nos obliga que, a pesar de no poder emitir un criterio jurídico en esta ocasión, por falta de competencia en el caso que nos ocupa, considerar, en virtud de la importancia del tema hoy consultado, hacer un breve análisis a guisa de orientación.

A juicio de esta Procuraduría, el denominador común que involucra, como bien lo advierte la consulta, la compatibilidad entre las atribuciones reconocidas al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano y a otros organismos oficiales (la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario, Órgano Judicial, Ministerio Público y Defensoría Pública del Órgano Judicial, el proceso de resocialización. Es por ello, que haremos la siguiente referencia a manera de orientación.

II. De la Competencia del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, y promoverá una cultura de formación para la vida y el trabajo.

Mediante el Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006, se reestructuró el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, como institución autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera de sus funciones, sujeto a la política general del Órgano Ejecutivo¹, quien será el organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, y promoverá una cultura de formación para la vida y el trabajo².

Para lograr un cumplimiento adecuado de las competencias a él, atribuidas, el numeral 12 del artículo 9 del Decreto Ley No. 8 de 2006, lo facultó para dictar mediante resoluciones motivadas, las normas técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento. Veamos:

“Artículo 9. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto tendrá las siguientes funciones:

12. Dictar mediante resoluciones motivadas, las normas técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del sistema a su cargo, así como vigilar su fiel ejecución”.

Dos son...

¹ Cfr. Artículo 1 del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006.

² Cfr. Artículo 2 ibidem.

Dos son los aspectos fundamentales que se desprende del numeral 12 del artículo 9, veamos:

1. La potestad de establecer normas técnicas y administrativas para el funcionamiento los programas a su cargo.
2. Vigilar que los mismos se ejecuten de manera adecuada.

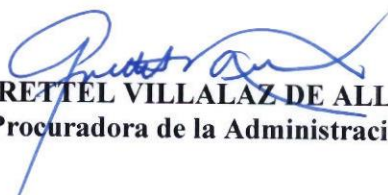
De ahí que, y sin entrar a cuestionar la legalidad o no del contenido de la Resolución DG-133-24 de 16 de diciembre de 2024, podemos señalar que la misma constituye una herramienta para el buen funcionamiento de los programas a su cargo, los cuales **deben responder a los principios de equidad e inclusión social**, ofreciendo oportunidades a los trabajadores y empresarios de todos los sectores y niveles de la economía, con especial atención a la población afectada por la pobreza, el desempleo y la informalidad, como fue desarrollado por el artículo 6 del citado Decreto Ley No. 8 de 2006.

En esa misma línea de pensamientos, consideramos importante señalar que la seguridad de todos los participantes de los programas que ofrece el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, es parte fundamental del ejercicio de su buen funcionamiento, por lo que es importante que exista un acercamiento con la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública del Órgano Judicial, con la finalidad de buscar mecanismos adecuado dentro de los límites de competencias de todas partes, que permitan una adecuada inclusión social y a su vez que se garantice derecho a la seguridad de todos los participantes de los programas y del personal que los imparte.

Por todo lo antes expuesto, recomendamos muy respetuosamente al Despacho de la señora Directora General del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, elevar los planteamientos expuestos en su Nota DG-OAL-915-2026, a una mesa interinstitucional de trabajo, la cual cuente con la presencia de la Dirección Nacional del Sistema Penitenciario, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública del Órgano Judicial, entre otros que, por la naturaleza de sus funciones se requiera su presencia, con la finalidad de lograr un consenso en cuanto a los programas que serán impartidos en atención a los requerimientos de otros organismos oficiales, y las medidas de seguridad que se deberán implementar en los centros educativos, en aras de preservar la seguridad, y que no se vulnere el derecho a la resocialización.

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

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/ca
Exp. C-101-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*