

Panamá, 4 de septiembre de 2025
Nota C-234-25

Señor Director General:

Ref.: Ejecución de convenios de cooperación interinstitucional firmados con organizaciones no gubernamentales (ONGs), empresas privadas y otras entidades no académicas, con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Becas.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota D.G./A.L.-110-2025-342, recibida en este Despacho el 19 de agosto del año en curso, a través de la cual eleva consulta jurídica a esta Procuraduría: *"...en relación con la ejecución de convenios de cooperación interinstitucional firmados con organizaciones no gubernamentales (ONGs), empresas privadas y otras entidades no académicas, con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Becas, aprobado mediante Resolución N.º 024 de 2 de enero de 2025 y publicado en Gaceta Oficial en la misma fecha."*

En primer lugar, aclaramos que la Resolución N° 024 es de fecha 30 de diciembre de 2024, publicada en Gaceta Oficial No.30189 de 2 de enero de 2025.

Ahora bien, acto seguido y luego de la lectura de su consulta, debemos hacer referencia al contenido del artículo 46 de nuestra Constitución Política, que señala: *"...Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social, cuando en ellas así se exprese..."*; así las cosas, consideramos que la nueva normativa emitida por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (en adelante, IFARHU), esto es, la Resolución No.024 antes referida, deberá regir y tendrá aplicación a los hechos que se produzcan a partir de su vigencia hacia el futuro.

Por otro lado, mediante Fallo de 24 de mayo de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sobre el particular, se pronunció de la siguiente manera: *"Los cambios introducidos por el constituyente panameño revelan una evolución del principio de irretroactividad de la Ley, que va de una absoluta intangibilidad de dicho principio a otro estadio en el que la irretroactividad muestra un carácter relativo, más abierto a las excepciones (orden público*

Licenciado
CARLOS GODOY
Director General del
Instituto para la Formación y Aprovechamiento
de los Recursos Humanos (IFARHU)
Ciudad.

o interés...

o interés social) y en el cual el legislador juega un papel primordial, ya que a él le corresponde señalar en forma expresa cuándo una ley debe tener carácter retroactivo.”

En este orden de ideas, el autor argentino, Mosset de Espanes Luis, en su monografía referente al Principio de Irretroactividad de la Ley, en el Derecho Argentino, señaló lo siguiente: *“Estos principios, rectamente entendidos, no se contradicen, sino que se complementan. La aplicación inmediata no es retroactiva, porque significa aplicación de las nuevas normas para el futuro, y con posterioridad a su vigencia; el efecto inmediato encuentra sus límites, precisamente en el principio de irretroactividad, que veda aplicar las nuevas leyes a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas, o a efectos ya producidos.”* (Mosset de Espanes, Luis, Irretroactividad de la Ley, Universidad de Córdoba, 1976, pág.16).

De la misma manera, en el libro de Derecho Constitucional, el Doctor César Quintero nos comenta: *“La tesis de la retroactividad automática tampoco es valedera aún en el caso de que el legislador califique expresamente de orden público o de interés social a una ley al momento de dictarla...”* (Crf. Quintero, César, Derecho Constitucional, Vol. I, pág. 181).

Con fundamento en lo anteriormente señalado, somos del criterio que el principio de irretroactividad de la ley, es de suma importancia, el cual garantiza la seguridad jurídica de los administrados, evitando así que una situación jurídica que genera derechos y obligaciones sea modificada por una nueva normativa con efectos retroactivos (hacia el pasado); a *contrario sensu*, si se llegara aplicar la nueva normativa contenida en la referida Resolución No.024, para el caso que nos ocupa, a hechos ocurridos antes de su promulgación, que implicaría una aplicación retroactiva, ello sería incompatible e iría en contra de nuestra normativa constitucional y legal al respecto; por lo tanto, las personas que adquirieron derechos y obligaciones bajo las disposiciones legales existentes antes de la entrada en vigencia de la supracitada Resolución, *no pueden ser afectadas por la aplicación de una norma posterior a la celebración de los actos que los generaron, los cuales se presumen legales hasta tanto se pruebe lo contrario.*

Por su parte, debemos recordar el principio de legalidad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, mediante el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que se deben ejercer con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

En cuanto a las interrogantes realizadas en su consulta, consideramos que los Convenios de cooperación interinstitucional, válidamente firmados y refrendados por el IFARHU y entidades no académicas, con anterioridad al 2 de enero de 2025, constituyen relaciones o

situaciones...

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.

situaciones consolidadas y derechos adquiridos bajo el marco normativo vigente en el momento de su suscripción. Es decir, los convenios deben ejecutarse plenamente hasta la conclusión de su término original, respetando lo pactado entre las partes. La Resolución No.024 de 30 de diciembre de 2024, publicada en gaceta oficial del 2 de enero del año en curso, al ser una nueva normativa, rige para el futuro (efectos *ex nunc*).

Así mismo, el hecho de pretender modificar o suspender de forma unilateral convenios válidamente establecidos y en ejecución, antes de la entrada en vigencia del nuevo reglamento de becas, sin una sustentación legal que justifique la retroactividad de la nueva normativa, vulneraría directamente el principio de irretroactividad, así como el de seguridad jurídica. Una acción de esta naturaleza podría derivar inseguridad jurídica, afectar a los administrados y exponer a la institución a posibles acciones legales por incumplimiento contractual o por posible violación de garantías constitucionales.

En lo relativo a la extensión o renovación de los convenios vigentes con la normativa anterior, consideramos que no sería viable tal renovación; a diferencia de la ejecución de los acuerdos ya existentes (que se rige por la normativa anterior debido a la no retroactividad, mas no excluye a los efectos futuros de la nueva normativa de estas situaciones o relaciones contractuales), la extensión o la suscripción de una nueva versión de un convenio constituiría un acto jurídico nuevo o la continuación de una relación jurídica que se formaliza bajo la normativa vigente en ese momento. Al considerar una extensión o una nueva versión de convenio, la institución estaría celebrando un nuevo acuerdo o prolongando uno existente, y este acto administrativo deberá ajustarse a la nueva regulación actual.

Si la Resolución No.024 comentada, establece que los convenios para el otorgamiento y ejecución de becas debe celebrarse exclusivamente con instituciones educativas, entonces la extensión o la suscripción de nuevas versiones de convenios con entidades no académicas iría en contra de esta nueva disposición; por lo tanto, una vez que los convenios actuales bajo la norma anterior concluyan su plazo original, cualquier nueva relación o prórroga deberá cumplir con los requisitos de la nueva resolución de becas vigente desde el 2 de enero de 2025.

En referencia a la emisión de una comunicación administrativa interna, sería recomendable y jurídicamente prudente emitirla, ya que la medida permitiría a la institución establecer un marco transitorio claro y organizado, garantizando la correcta aplicación de los principios legales y facilitando la adaptación institucional a la nueva regulación de becas.

Una directriz de esta naturaleza podría incluir los siguientes aspectos: i) Reafirmación que los convenios firmados antes del 2 de enero de 2025 con entidades no académicas se ejecutarán hasta su término original, en estricto cumplimiento del principio de irretroactividad de la ley, ii) Establecer que, una vez concluidos los plazos originales de dichos convenios, no se procederá a su extensión o a la suscripción de nuevas versiones de convenios con entidades no académicas, en conformidad con la ut supra Resolución No.024, iii) Detallar los pasos y cronogramas para que las áreas administrativas ajusten sus procesos y modelos de colaboración a las nuevas exigencias del reglamento de becas, priorizando la

cooperación exclusiva con instituciones educativas para programas de becas, iv) Comunicar de manera clara y oportuna a las ONGs, empresas del sector privado y otras entidades no académicas con las que el IFARHU mantiene convenios vigentes sobre el nuevo marco regulatorio y sus implicaciones para futuras colaboraciones; así mismo, los modelos de convenios vigentes, adjuntos a su consulta, estipulan el procedimiento y tiempo anticipado para la renuncia o terminación de los mismos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-210-25