

Panamá, 18 de diciembre de 2025  
Nota C-304-25

Licenciado Diez Montilla:

Ref.: Causales de separación del cargo de Gerente Educativo del Instituto Técnico Superior Especializado.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto en atención a su nota No. ITSE-CD-N-033-2025 recibida en este Despacho el 15 de diciembre del año en curso, a través de la cual nos consulta sobre las causales de separación del cargo del Gerente Educativo del Instituto Técnico Superior Especializado, en los siguientes términos: “*¿Sin que haya establecidas en la ley orgánica del ITSE, y sin la existencia de un Estatuto que establezca las causales especializadas para la suspensión y/o remoción del gerente educativo, pueden los precitados informes de auditoría externa sobre los estados financieros del ITSE, que arrojan una opinión de auditoría adversa, dar pie a la cesación del cargo de gerente educativo, por parte del Consejo Directivo?, y ¿Cuál es el peso y la validez legal de dichos informes de auditoría?*”.

En ese sentido, y como quiera que ambas interrogantes guardan relación entre sí, procederemos a externar nuestras consideraciones en los siguientes términos:

**I. De la Ley No. 71 de 8 de noviembre de 2017 “*Orgánica del Instituto Técnico Superior Especializado*”**

Como primer elemento a destacar, debemos señalar que mediante la Ley No. 71 de 2017<sup>1</sup>, se creó el Instituto Técnico Superior Especializado, el cual estará conformado por las escuelas, departamentos, programas de formación, unidades administrativas, unidades de extensión,

Licenciado  
**GABRIEL DIEZ MONTILLA**  
Presidente del Consejo Directivo del  
Instituto Técnico Superior Especializado  
Ciudad.

*producción...*

<sup>1</sup> Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28402-C del miércoles 08 de noviembre de 2017.

producción y servicios existentes o que se establezcan en el futuro y que atiendan a las necesidades de desarrollo tanto del Instituto como del país<sup>2</sup>.

En ese sentido, vemos que el Instituto Técnico Superior Especializado, estará a cargo de un Consejo Directivo, quien ejercerá como su máxima autoridad y será, el responsable entre otras cosas, de la dirección estratégica, fijar las políticas para su funcionamiento, desarrollo y mejora continua<sup>3</sup>, y tendrá entre otras cosas, las siguientes funciones:

*“Artículo 17. Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:*

...  
*3. Aprobar el Estatuto y los reglamentos del Instituto Técnico Superior Especializado, así como sus modificaciones, de acuerdo con la política de desarrollo, fines y objetivos del Instituto.*

...  
*9. Designar al gerente educativo en la forma como determina esta Ley, el Estatuto y los reglamentos que lo rijan.*

*10. Remover al gerente educativo, cuando el caso lo exija, de acuerdo con las causas y en la forma que determina esta Ley el Estatuto y los reglamentos que lo rijan.*

...”.

Dos (2) son los aspectos de importancia que se destacan del artículo anterior. Veamos:

1. Por un lado tenemos que el Consejo Directivo, es el encargado de aprobar el Estatuto y los Reglamentos del Instituto Técnico Superior Especializado, y
2. Que el Consejo Directivo del Instituto Técnico Superior Especializado, tiene entre sus facultades la de nombrar y remover al Gerente educativo, de conformidad con los estatus y los reglamentos.

Lo anterior es de vital importancia, toda vez que, en una correcta hermenéutica jurídica de la Ley No. 71 de 2017, el Consejo Directivo es quien puede remover al Gerente Educativo por alguna de las causales establecidas en la citada Ley o sus reglamentos; en otras palabras, para que el Consejo Directivo del Instituto Técnico Superior Especializado, pueda remover o separar del cargo al Gerente Educativo, es necesario que la falta administrativa, se encuentra debidamente tipificada en sus leyes o reglamentos.

Ahora bien, en cuanto a su primera interrogante en la cual nos consulta la legalidad o no de que el Consejo Directivo, pueda establecer el resultado de las auditorías externas, como una causal para la remoción o cesación del cargo de Gerente Educativo, debemos señalar que el artículo 18 de la Constitución Política de la República, concordante con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece el principio de estricta legalidad, el cual señala que todas las actuaciones administrativas deben estar sujetas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes

del Estado...

---

<sup>2</sup> Cfr. artículo 2 de la Ley No. 71 de 2017.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 11 de la Ley Ibídem

del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacerse lo que la ley le permita.<sup>4</sup>

En ese sentido, tenemos que luego de una minuciosa revisión de la Ley Orgánica del Instituto Técnico Superior Especializado, no se desprenden las causales de suspensión y/o remoción del Gerente Educativo; motivo por el cual, pretender utilizar el “*resultado de las auditorías externas*” como una causal para la remoción o cesación del cargo de Gerente Educativo, conllevaría a una posible declaratoria de nulidad del acto administrativo, vulnerando así el debido proceso, tal y como ha sido señalado por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 18 de marzo de 2015, veamos:

*“Así pues, se tiene que ‘en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal’, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendi)”.*

Lo anterior es de vital importancia, toda vez que la administración en todo momento, deberá garantizar que el proceso sancionador cumpla con las garantías fundamentales del debido proceso.

Así las cosas, y si bien las funciones del Gerente Educativo se encuentran establecidas en el artículo 27 de la Ley No. 71 de 2017, y su incumplimiento podría dar lugar a una sanción disciplinaria; no podemos perder de vista que mediante la Resolución No. CD-003-2023 de 7 de febrero de 2023<sup>5</sup>, se aprobó el Reglamento Interno de Personal, el cual es de obligatorio cumplimiento para personal nombrado o contratado por el Instituto Técnico Superior Especializado<sup>6</sup>; pero excluye al Gerente Educativo de su cumplimiento, tal y como se desprende en el artículo 6 del citado Reglamento al señalar lo siguiente: “*Los subgerentes directores, jefes de departamentos coordinadores y todos los servidores públicos del ITSE con funciones de supervisores, están en la obligación de cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en el presente reglamento...*”.

Sin embargo, la inexistencia de las causales de remoción o separación del cargo del Gerente Educativo del Instituto Técnico Superior Especializado, en la Ley o en los Reglamentos, no son eximenes del cumplimiento de sus funciones al máximo de sus capacidades, tal como lo señala el tercer párrafo del artículo 302 de la Constitución Política de Panamá; motivo por el cual, recomendamos en esta ocasión al Instituto Técnico Superior Especializado, que con base a su facultad de auto reglamentación, contemplada en el artículo 5 de dicha Ley No. 71 de 2017, la elaboración y aprobación de los Estatus, con la finalidad de llenar los vacíos contemplados en dicha Ley.

Por último...

<sup>4</sup> “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas

<sup>5</sup> Cfr. Gaceta Oficial No. 29746-A del jueves 23 de marzo de 2023.

<sup>6</sup> Cfr. artículo 5 Ibídem

Por último, y en lo que respecta a su segunda interrogante relacionada con el peso y validez legal de los Informes de Auditoría Externa, confeccionados por A&N ACHURRA NAVARRO & ASOCIADOS, debemos indicar que la misma escapa de las funciones constitucionales y legales atribuidas a esta Procuraduría, motivo por el cual cualquier pronunciamiento que realice este Despacho, implicaría ir más allá de los límites que nos impone 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*”, el cual señala 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.

Es decir, la Procuraduría de la Administración no tiene competencia ni facultad, para analizar ni conocer documentos de carácter privados, de una firma o asociación internacional profesional de firmas independientes y de consultoría en los campos contable, financiero, fiscal y de auditoría externa.

De esta manera se da 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 consultado.

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

  
GRETEL VILLALAZ DE ALLEN  
Procuradora de la Administración



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO PÚBLICO  
DESPACHO SUPERIOR  
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GVdeA/ca  
Exp. C-282-25