



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de septiembre de 2010.  
C-92-10.

Licenciado  
Temístocles Rosas  
Director General del  
Instituto Nacional de Formación Profesional y  
Capacitación para el Desarrollo Humano.  
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota D.G.-2304-10, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la posibilidad que el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) suscriba memorandos de entendimiento con organismos internacionales, en lugar de convenios o acuerdos de cooperación o de ejecución, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 27 del decreto ley 8 de 15 de febrero de 2006.

Para dar respuesta a su interrogante resulta preciso traer a colación el texto del numeral 6 del artículo 27 del decreto ley 8 de 15 de febrero de 2006, que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 27. Son funciones del Director General o Directora General:

...

6. Firmar los **acuerdos** con entidades públicas, privadas, extranjeras o internacionales, para desarrollar acciones de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, y de competencias laborales;

7. ...”. ( subrayado y resaltado nuestro).

El Diccionario de la Real Academia Española, define “**acuerdo**” como un “*convenio* entre dos o más partes” y “**convenio**” a su vez es definido como “ajuste, convención, contrato”.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

El ordenamiento jurídico panameño carece de un régimen legal especial que defina estos términos en el ámbito de la cooperación internacional, por lo que resulta útil citar el documento titulado “La Cooperación Internacional y su régimen Jurídico en Colombia”, elaborado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la República de Colombia, cuyo glosario define “**convenio**” como un instrumento jurídico internacional que “se utiliza de manera intercambiable con ‘tratado’, aunque tiene una connotación ligeramente menos formal” y “**acuerdo**”, como “... la menos formal de las denominaciones generales ...”, que “se emplea a menudo cuando se trata de *instrumentos de carácter simplificado, ...*”.

El aludido documento igualmente define la expresión “**memorando de entendimiento**” como un “*acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o que desarrollan instrumentos preexistentes*”, que “se utilizan mucho también para los llamados convenios o acuerdos interinstitucionales...”. Igualmente señala que si la denominación empleada es “memorando de intención”, “se suele tratar de instrumentos en los cuales no se contemplan obligaciones de comportamiento reales sino más bien *cláusulas programáticas...*”.

Como es posible apreciar, el “**memorando de entendimiento**” es también una modalidad o especie de *acuerdo simplificado*, categoría jurídica que el Diccionario Diplomático Iberoamericano de los autores Santiago Martínez Lage y Amador Martínez Morcillo, define como un “*tratado internacional que se caracteriza porque, respecto a él, el Estado manifiesta su voluntad de quedar obligado, exclusivamente mediante el acto de su firma sin que sea exigido ningún trámite ulterior de aprobación ...*” (cursiva y subrayado nuestro). De allí que, a juicio de este Despacho, deba entenderse que en sentido amplio y pese a las particularidades que le son propias, el “memorando de entendimiento” es una modalidad o especie de acuerdo.

Por tanto, este Despacho concluye que el numeral 6 del artículo 27 del decreto ley 8 de 2006, faculta al Director General del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano para suscribir todo tipo de acuerdos, incluyendo “memorandos de entendimiento”, que tengan como finalidad el desarrollo de acciones de formación profesional, capacitación laboral, capacitación en gestión empresarial y competencias laborales, con entidades públicas, privadas, extranjeras o internacionales.

Ahora bien, a juicio de esta Procuraduría, dicha atribución debe ejercerse en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, institución a la que, de conformidad con el artículo 2 de la ley 97 de 21 de diciembre de 1998, corresponde dirigir y evaluar el programa de cooperación técnica externa y realizar las gestiones para su obtención ante otros países, ante los organismos internacionales y ante las organizaciones no gubernamentales de cooperación.

Finalmente, resulta pertinente anotar que estos acuerdos deberán contar con el refrendo de la Contraloría General de la República, la opinión favorable del Consejo Económico

Nacional y el concepto favorable del Consejo de Gabinete cuando involucren la utilización o manejo de fondos públicos.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville  
Procurador de la Administración.

OC/au.

