



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de febrero de 2022
C-015-22

Licenciada
Sara Pedreschi
Directora General
de Carrera Administrativa
Ciudad.

Ref.: Funcionalidad del Instituto Superior de Administración Pública.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 101-01-DG-2523-2021 a través de la cual remite a esta Procuraduría, la documentación relativa a la creación del Instituto Superior de Administración Pública en el año 2018, como una Asociación de Interés Público y solicita nuestra opinión, sobre la funcionalidad de dicho Instituto en la gestión pública del país.

En cuanto a lo consultado, esta Procuraduría es del criterio que de acuerdo con los objetivos descritos en los estatutos del “Instituto Superior de Administración Pública, AIG”, éste tendría utilidad en la medida en que exista la intención y determinación de las autoridades panameñas, en modernizar y profesionalizar el servicio público, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a una buena administración; y que se escoja la aludida persona jurídica como un instrumento para lograr dicho objetivo.

Es importante mencionar que el artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, debiendo la consulta estar acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, situación que no se observa en el documento que contiene su consulta.

No obstante, procederemos a brindar una orientación de forma objetiva, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Ofrecemos nuestra respuesta con base en las siguientes consideraciones:

La funcionalidad, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española¹, se refiere a la “*cualidad de funcional*”. A su vez, según dicho documento, una cosa funcional es aquella “*Diseñada u organizada atendiendo, sobre todo, a la facilidad, utilidad y comodidad de su empleo.*”

Luego, entendemos que la consulta se refiere a la manera que en que fue diseñado, organizado y constituido el Instituto Superior de Administración Pública y a su utilidad para la administración pública del país.

¹ Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. 2021. Disponible en <https://dle.rae.es/>

I. Sobre el diseño, organización y constitución del Instituto Superior de Administración Pública.

1. Ley N° 39 de 8 de agosto de 2018 y el Decreto Ejecutivo N° 265 de 28 de diciembre de 2018

El numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 39 de 8 de agosto de 2018 “*Que regula la creación de las asociaciones de interés público*”² señala lo que debe entenderse por una Fundación de Interés Público, de la siguiente manera:

“Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

1. Asociación de interés público: Persona jurídica conformada por instituciones públicas o por personas jurídicas inscritas en el Registro Público de Panamá, debidamente reconocidas por el Órgano Ejecutivo y autorizadas por este para realizar actividades, ya sea de naturaleza privada o pública, que a juicio del Órgano Ejecutivo aún no han sido desarrolladas en el país o se han desarrollado en forma insuficiente, y cuya realización es de interés nacional; motivo por el cual conviene que distintos sectores de la sociedad se asocien para llevarlas a cabo sin ánimo de lucro.
...”

De la simple lectura de la norma citada extraemos los siguientes elementos en relación con las asociaciones de interés público:

- Se encuentran conformadas por instituciones públicas o por otras personas jurídicas, pudiendo participar distintos sectores interesados en el desarrollo de determinadas actividades;
- Estas asociaciones deben ser reconocidas y autorizadas por el Órgano Ejecutivo para llevar a cabo sus actividades;
- Dichas actividades pueden ser de naturaleza pública o privada;
- Debe tratarse de actividades no desarrolladas o escasamente desarrolladas;
- Las actividades deben ser de interés nacional y llevarse a cabo sin ánimo de lucro.

De manera que en principio, lo que se busca es que, **sin ánimo de lucro**, se puedan desarrollar actividades que son de interés para el Estado, en colaboración con organizaciones o empresas privadas. Luego, no debe confundirse esta figura con las Asociaciones Público Privadas (APP), creadas con base en la Ley N° 93 de 19 de septiembre de 2019 “*Que crea el régimen de Asociación Público-Privada para el Desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos*”³, las cuales son una modalidad de contratación pública, que conlleva una ganancia para el contratista.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 265 de 28 de diciembre de 2018 “*Que reglamenta la Ley 39 de 8 de agosto de 2018, Que regula la creación de las asociaciones de interés público*”, emitido por el Ministerio de Gobierno⁴, establece el marco legal para la constitución (reconocimiento), funcionamiento (frecuencia de reuniones, reforma al estatuto, manejo de fondos, etc.) y disolución, de las asociaciones de interés público.

Cabe señalar igualmente, que los artículos 21 y 22 de la Ley N° 39 de 2018 otorgan la facultad extraordinaria al Ministerio de Gobierno para revocar el reconocimiento de una asociación de interés público cuando:

- La misma sea investigada por actividades ilícitas, pudiendo igualmente ordenar la disolución de la asociación e interponer las denuncias que correspondan ante la autoridad competente, según el caso; o,

² Cfr. Gaceta Oficial N° 28588-A de 10 de agosto de 2018.

³ Cfr. Gaceta Oficial N° 28864-B de 19 de septiembre de 2019.

⁴ Cfr. Gaceta Oficial N° 28708-B de 6 de febrero de 2019.