

Panamá, 18 de marzo de 2004.

Licenciado
ANEL RODRÍGUEZ ROMERO
Director General del Instituto Nacional
de Formación Profesional (INAFORP)
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota DG-031-04 por la cual solicita nuestro criterio legal con relación a la posibilidad de acceder a la solicitud del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional, en adelante, COSPAE, de abrir una cuenta bancaria, para administrar los fondos que le sean asignados por el INAFORP para atender la educación dual del sector privado y los mecanismos a través de los cuales se deberán transferir los fondos o recursos públicos a dicha cuenta.

Según nos comunica, conforme al criterio jurídico de la institución, no es conducente acceder al pedido de COSPAE, toda vez que, la Ley 49 de 2002 expresa que los fondos asignados a la educación dual del sector privado (1.5%) serán administrados por el INAFORP, lo que es recogido por el Decreto 328 de 27 de noviembre de 2003, que dispone que para tales efectos, la institución deberá utilizar los servicios de COSPAE.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

I. Normas legales y reglamentarias relacionadas con la asignación, administración, fiscalización y utilización de los recursos del Seguro Educativo destinados la atención de la educación dual del sector privado

El Artículo Segundo del Decreto de Gabinete 168 de 27 de julio de 1971, conforme fue modificado por la Ley 49 de 18 de septiembre de 2002, establece la proporción en que han de ser distribuidas las sumas recabadas por el Estado en concepto de contribución al Seguro Educativo para la atención de los fines educativos en ella expresados.

El literal “i”, numeral 2 de dicho artículo establece la asignación del 1.5%, del 73% de los ingresos recaudados en concepto de Seguro Educativo para la atención de la “Educación dual del sector privado”. La norma en referencia es del siguiente tenor:

“Artículo Segundo: El fondo constituido por las contribuciones señaladas en el artículo anterior se destinará exclusivamente en la proporción que se señala, para los siguientes fines educativos:

1. El 27% de los ingresos, al Ministerio de Educación para sufragar los gastos de los colegios y las escuelas oficiales de primer nivel de enseñanza o educación básica general y del segundo nivel de enseñanza o educación media.
2. El 73% restante se distribuirá de la siguiente manera:
 - ...
 - i. **Educación dual del sector privado 1.5%.**” (el resaltado es nuestro)

Luego, el artículo 10 de la citada Ley 49, establece que las sumas recabadas para atender el objetivo establecido en el literal i, numeral 2 del Artículo Segundo del Decreto 168 de 1971, serán *administradas* por el INAFORP a través un ente representativo del sector privado, legalmente constituido, que fungirá como *unidad rectora* de los programas de formación profesional dual del INAFORP.” (el resaltado y subrayado es nuestro).

La administración, fiscalización y utilización de los fondos destinados a educación dual del sector privado ha sido reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°328 de 27 de noviembre de 2003, de cuyo articulado se desprende, con toda claridad, que el INAFORP es la entidad pública encargada de administrar y fiscalizar dichos recursos (Art. 1). En este sentido, de sus disposiciones se infiere que el INAFORP tiene la facultad legal de evaluar, aprobar o rechazar las acciones, programas y actividades que proponga realizar la unidad rectora (COSPAE) para la consecución de las finalidades propias de la educación dual del sector privado (Art.8); fiscalizar su ejecución (Art. 9); autorizar partidas, desembolsos, transferencias y demás conceptos según el objeto del gasto (Art. 12); ejercer *control previo* sobre los gastos proyectados por la unidad rectora tanto para la ejecución de los programas, como para la atención de funciones administrativas inherentes (Art. 10) y *control posterior*, sobre las erogaciones efectuadas en tales conceptos (Arts. 9 y 11).

Debe quedar claro, no obstante, que las competencias del INAFORP a las cuales nos hemos referido, las ejercerá sin perjuicio de las que corresponden a la Contraloría General de la República en materia de fiscalización y control de fondos públicos (Art.2, segundo párrafo).

Hecha esta importante aclaración, pasaremos a abordar, sucintamente, los derechos y obligaciones de COSPAE, en su condición de unidad rectora de los programas relacionados con la educación dual del sector privado.

Al tenor del las disposiciones del Decreto Ejecutivo 328 de 2003, COSPAE, está facultada legalmente para utilizar los recursos o fondos aprobados y desembolsados por el INAFORP, conforme a los términos establecidos en el Cronograma de Desembolso Cuatrimestral y en el Plan Operativo Anual, aprobados por la Comisión Nacional del INAFORP (Arts. 6 y 10). En este sentido, COSPAE tiene asimismo la facultad de destinar las sumas y partidas recibidas a los siguientes fines:

- a) Sufragar los gastos inherentes al *desarrollo y ejecución de los programas* educativos y de capacitación de los trabajadores, desempleados y empleadores, así como los relacionados con la formación profesional dual.
- b) Costear las erogaciones correspondientes a la organización y funcionamiento de una oficina especial encargada de la *administración* de dichos programas, cuidando que éstos últimos (los gastos de administración) no excedan del 10% de los recursos recibidos (Art. 7).

Ahora bien, el uso de los recursos en referencia por parte de COSPAE estará sujeto en todo caso a la obligación de ésta de rendir cuentas al INAFORP, mediante la presentación oportuna y satisfactoria de un informe pormenorizado al finalizar cada actividad de formación o educación, el cual deberá expresar, entre otros aspectos, el monto o costo del plan o actividad realizada y el saldo existente en cada caso. Dicho informe deberá ser presentado a la Comisión Nacional del INAFORP, por conducto de la Dirección Nacional (Art. 9). Es tal la importancia que atribuye el Decreto 328 a esta obligación, que sujeta la autorización y entrega de los desembolsos subsiguientes al cumplimiento satisfactorio y oportuno de la obligación de presentar dichos informes, u otros que eventualmente le sean requeridos a COSPAE (Art. 11).

II. Viabilidad jurídica de la apertura de una cuenta bancaria por parte de la unidad rectora del programa.

De lo expresado en el aparte I., anterior, se desprende que el hecho de que el INAFORP tenga claras competencias en materia de administración, control y fiscalización de los fondos que deba utilizar COSPAE, para la ejecución de los programas de educación dual del sector privado y para sufragar los gastos de administración correspondientes, NO OBSTACULIZA que esta organización no gubernamental proceda a gestionar la apertura de una cuenta bancaria para la debida administración de los fondos que deba recibir de INAFORP para dichos propósitos.

Ahora bien, debe quedar claro que en todo caso la apertura de dicha cuenta estará sujeta a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo texto nos permitimos citar a continuación:

“Artículo 15. Corresponde a la Contraloría autorizar la apertura de cuentas a todas las personas que reciban o desembolsen fondos públicos, o que tengan a su cuidado o bajo su custodia y control fondos o bienes de entidades públicas o por los cuales sean estas responsables. Ninguna entidad bancaria pública o privada abrirá cuentas a dichas personas sin la previa autorización de la Contraloría General de la República.”

De lo anterior se desprende que, para proceder a la apertura de la cuenta bancaria a la cual serían transferidos los fondos relacionados con la administración y ejecución del programa de educación dual del sector privado, COSPAE deberá obtener previa autorización de la Contraloría General de la República.

Cabe señalar además que en virtud de lo dispuesto en el Artículo 169 de la Ley 66 de 20 de noviembre de 2003, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la

Vigencia Fiscal 2004”, la apertura de dicha cuenta sólo podrá gestionarse en el Banco Nacional de Panamá. La norma en referencia es del siguiente tenor:

“Artículo 169. DEPÓSITO DE LOS FONDOS PÚBLICOS. El Banco Nacional de Panamá será el único depositario oficial de los fondos públicos y la Contraloría General de la República será responsable de vigilar que por ningún concepto se abran cuentas en otras entidades financieras. En caso de que así se hiciera, aun cuando se trate de depósitos a plazo fijo, la Contraloría General de la República procederá a cancelar tales cuentas y depósitos ingresándolos al Tesoro Nacional o a la cuenta de la institución del Sector Descentralizado en el Banco Nacional de Panamá, según sea el caso.

Se exceptúan de esta disposición la Caja de Seguro Social, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos y todas las entidades autónomas del Estado, instituciones que por la naturaleza de sus operaciones, origen de sus recursos y reservas, podrán colocar parte de los mismos en la Caja de Ahorros. ...”.

Por otra parte, llama nuestra atención que en la copia simple del formulario de “Solicitud de Firma y Manejo de Cuenta Bancaria Oficial” fechado 6 de enero de 2004, adjunta a la presente consulta, el nombre de la cuenta sería “INAFORP-COSPAAE/SEGURO EDUCATIVO DUAL”, el cual no se corresponde con la denominación que establece el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°328 de 27 de noviembre de 2003, para identificar los fondos provenientes del Seguro Educativo, destinados a la atención de los programas de educación dual del sector privado. La norma en referencia es del siguiente tenor:

“Artículo 2. Los fondos mencionados en el artículo anterior se les identificará separadamente, bajo las denominaciones de Seguro Educativo, para la ‘Formación Profesional’, y para la ‘Educatión Dual del Sector Privado’, ambos dirigidos a apoyar el Sistema Nacional de Formación Dual del INAFORP.”

Sobre el particular consideramos que sería conveniente consultar a la Contraloría General de la República, si tal circunstancia podría ser óbice para la aprobación de la apertura de la cuenta en referencia y, de ser así, efectuar las correcciones pertinentes.

III. Mecanismo para efectuar las transferencias de fondos.

Según información suministrada por personal de la Dirección de Asesoría Legal de la Contraloría, para efectuar la transferencia de los fondos a la cuenta bancaria en referencia, el INAFORP deberá, en su condición de entidad pública administradora y fiscalizadora del programa, solicitar a la Contraloría General de la República la aprobación de la transferencia a dicha cuenta de las asignaciones financieras cuatrimestrales que procedan, conforme al cronograma de desembolso cuatrimestral aprobado.

Al momento de efectuar esta solicitud, el INAFORP deberá aportar constancia de que COSPAE se encuentra al día en la presentación de los informes que está obligado a entregar, conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo 328 de 2003:

1. El Plan Operativo Anual para el financiamiento de la Educación Dual del Sector Privado, debidamente aprobado por la Comisión Nacional del INAFORP, en el cual, las sumas y partidas destinadas a costear los gastos de administración del programa de educación dual del sector público no podrán exceder del 10%.
2. El cronograma de desembolso cuatrimestral, debidamente aprobado por el INAFORP.
3. Los informes pormenorizados de las actividades de capacitación ejecutadas, con indicación , entre otras informaciones, de su costo y el saldo resultante, en cada caso.
4. Cualesquiera otros que le sean requeridos en la forma que dispone el Decreto.

Cabe reiterar en este punto que, al tenor del Artículo 11 del Decreto 328, en caso de incumplimiento en la entrega de informes, el INAFORP no autorizará ni entregará los desembolsos subsiguientes, hasta tanto COSPAE cumpla de manera satisfactoria a juicio de la Comisión Nacional de INAFORP.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, me suscribo, no sin antes expresarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/dc/hf.