



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de octubre de 2022.
Nota C-179-22

Doctor
Arnulfo Gutiérrez Gutiérrez
Director General del
Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
Ciudad.

Ref.: Alcance de los convenios de cooperación o de colaboración del IDIAP.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a la nota N° DG-958-09-2022, recibida en este Despacho el 29 de septiembre de 2022, mediante la cual plantea algunas interrogantes sobre la naturaleza jurídica de los convenios de cooperación o colaboración, con todo tipo de personas (v.gr. naturales, jurídicas, nacionales, extranjeras, internacionales, regionales, públicas o privadas), para la realización de los objetivos y deberes del IDIAP.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

- “
1. El alcance y significado de los convenios de cooperación o de colaboración del IDIAP.
 2. Si el IDIAP puede facilitar o brindar sus bienes como parte de sus deberes y obligaciones.
 3. Si se pueden fijar aportes y subvenciones para las contrapartes del IDIAP.
 4. Si los aportes y subvenciones, mencionados en el punto anterior, deban considerarse como si se tratase de un acto de compraventa o de permuta.
 5. Si el IDIAP y sus contrapartes pueden recibir regalías u otros beneficios por ocasión de los derechos de propiedad intelectual y/o derechos de propiedad industrial, en contexto de “acceso y mejoramiento de recursos genéticos”, de “mejoramiento de especies vegetales y animales con fines agropecuarios” y de “creación y mejoramiento de técnicas, tecnologías y metodologías tendientes al mejoramiento de especies vegetales y animales con fines agropecuarios.”

Con relación su primera interrogante, este Despacho es del criterio que el artículo 7 de la Ley N°162 de 2020, confiere al IDIAP amplia facultad de contratación, extensible a todo tipo de personas (naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, inclusive organismos

internacionales). Igualmente, le faculta para **recibir** de sus contrapartes aportes y subvenciones en dinero (es decir, en el medio de cambio o pago aceptado generalmente¹) o en especie (en frutos o géneros y no en dinero²), para formular y ejecutar proyectos colaborativos de investigación e innovación.

Respecto del resto de sus interrogantes, es el criterio de esta Procuraduría, que los convenios de cooperación que suscriba el IDIAP pueden contemplar la aportación de bienes patrimoniales de su titularidad (que constituyan recursos de cooperación); recibir aportes y subvenciones de sus contrapartes, regalías y otros beneficios, sin que éstos últimos necesariamente deban confundirse con actos de venta o permuta.

Lo anterior, con sujeción al deber y principio básico de todo servidor público, en el marco de los deberes inherentes al buen gobierno y el Estado de Derecho, de actuar con diligencia en la gestión de los bienes, derechos e *intereses públicos*; mismo que, más allá de lo que establece la Constitución Política, conlleva la responsabilidad que tenemos todos los funcionarios al servicio del Estado de preservar, custodiar y garantizar dichos intereses, de manera objetiva y sin miramientos atribuibles a intereses particulares; ello, en consideración a que *el interés del Estado ha de entenderse plenamente identificado con el bien común de la sociedad en su conjunto*.

De igual forma es importante indicarle, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría.

a. Consideraciones previas.

Panamá ha sido clasificado, en el ámbito de la cooperación internacional como un país de renta media; no obstante, enfrenta brechas de desarrollo y vulnerabilidades estructurales, cuya atención precisa el acceso a recursos de cooperación de diversa índole, que le permitan gestionar riesgos, mejorar en áreas deficitarias, mantener su posición como país receptor de cooperación internacional y, a la vez, como socio-oferente de cooperación de acuerdo a sus posibilidades.

El Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá “Panamá Coopera 2030”, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al referirse al acceso adecuado a recursos por las entidades del Sistema Nacional de Cooperación, como componente de dicho sistema, define los recursos de la cooperación como “herramientas o insumos necesarios para que el Sistema logre accionar apropiadamente y así lograr los resultados esperados”; destacando entre estas herramientas las tecnologías digitales de información y comunicación (tics), las infraestructuras físicas (tales como locales, mobiliario o de transporte), los eventos y los recursos financieros.

¹ <https://dle.rae.es/dinero>

² <https://dle.rae.es/especie?m=form>

Las relaciones de cooperación entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Cooperación de la República Panamá y sus socios se sustentan en distintos instrumentos jurídicos (Convenios y Acuerdos), que instrumentan el marco normativo básico para la cooperación entre las Partes.

Tales Acuerdos y Convenios de Cooperación son firmados por los representantes de distintas instituciones y entidades oficiales con competencia y capacidad legal para ello; entre éstas, Ministerios, entidades autónomas, universidades e instituciones académicas, entidades que conforman el sistema de justicia y el órgano legislativo; fungiendo en contrapartida, como socios cooperantes, entidades oficiales de diversa índole locales y/o de otros países, Organismos Internacionales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales e inclusive empresas privadas.

En este contexto, una adecuada gestión de la oferta y la demanda de cooperación, tanto en su dimensión interna como externa, por parte de las autoridades competentes para negociar y suscribir acuerdos de cooperación, es esencial para garantizar su eficacia, e igualmente, para facilitar la participación de los actores del desarrollo, tanto estatales como no estatales; todo ello, con el ánimo de impulsar capacidades, proyectos y programas que promuevan el desarrollo sostenido, sostenible e inclusivo del país.

Ello implica a menudo, para los socios cooperantes, la posibilidad de recibir recursos de cooperación y/o poner a disposición de los programas y proyectos basados en su red de acuerdos y convenios de cooperación, bienes o fondos públicos sometidos a la autoridad o titularidad de los entes cooperantes; como en efecto sucede en el caso de los países que comienzan a actuar como donantes y deciden tomar la iniciativa de invertir en acciones externas de cooperación fuera de sus países, a través de esquemas de cooperación sur-sur o triangular.³

De allí que revista especial importancia, determinar el alcance que en esta materia (la recepción de recursos de cooperación y disposición de bienes públicos) pueden tener los aludidos acuerdos y convenios, frente a la normativa doméstica que a nivel de cada país cooperante regula el adecuado uso y disposición de fondos y bienes públicos.

II. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

En lo concerniente a su primera interrogante, sobre el alcance y significado de los convenios de cooperación o colaboración del IDIAP, debo indicar que en sentido amplio es posible definir el convenio de cooperación como la “(...) *expresión de la voluntad de las partes por desarrollar y favorecer acciones de cooperación en ámbitos de mutuo interés y beneficio*”⁴. Dichas acciones, cabe anotar, pueden desplegarse tanto en el ámbito local, como internacional, debiendo entenderse en este

³ De acuerdo con la UNESCO, “La cooperación Sur-Sur significa el intercambio de conocimientos y de recursos entre los diferentes gobiernos, las organizaciones y los individuos de los países en vías de desarrollo o de lo que se conoce como el Sur global. Esta cooperación puede basarse en objetivos de desarrollo individual o común. La cooperación Norte-Sur-Sur o la cooperación triangular describe la situación de al menos dos países en vías de desarrollo que colaboran con un tercer país desarrollado que proporciona conocimientos, tecnologías y recursos”. (Fuente: <https://es.unesco.org/themes/education/cooperacion-sur-sur>)

⁴ <https://www.pucv.cl/pucv/pucv-internacional/convenios-internacionales/convenio-general-de-cooperacion#:~:text=Definici%C3%B3n,de%20mutuo%20inter%C3%A9s%20y%20beneficio.>

último caso referidas “(...) *al apoyo que se prestan dos o más agentes del contexto internacional (gobiernos de distintos países, empresas, ONGs, etc.) con el fin de promover el desarrollo económico y/o social*”⁵, generalmente, a través de la transferencia o préstamo de recursos valiosos (v.g., tecnología, derechos, bienes, fondos, asistencia técnica) de modo tal que, el destinatario pueda superar brechas de desarrollo puntuales e impulsar su crecimiento.

Sobre el alcance de los convenios del IDIAP, el artículo 7 de la Ley N°162 de 2020, dispone lo siguiente:

“Artículo 7. El IDIAP estará facultado para suscribir y realizar convenios y/o contratos con personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, y **recibir** de sus contrapartes aportes y subvenciones **en dinero o especie** para formular y ejecutar proyectos colaborativos de investigación e innovación.”

Como es posible advertir, la citada norma legal confiere al IDIAP amplia facultad de contratación, extensible a todo tipo de personas (naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, inclusive organismos internacionales). Igualmente, le faculta para **recibir** de sus contrapartes aportes y subvenciones en dinero (es decir, en el medio de cambio o pago aceptado generalmente⁶) o en especie (en frutos o géneros y no en dinero⁷), para formular y ejecutar proyectos colaborativos de investigación e innovación. En los términos antes señalados, doy respuesta a su primera interrogante.

A continuación, nos permitimos abordar de manera conjunta, su segunda, tercera, cuarta y quinta interrogantes, referentes a si en sus convenios de cooperación, el IDIAP puede aportar bienes, recibir aportes y subvenciones de sus contrapartes, si éstos últimos deben considerarse como actos de venta o permuta y si dicha entidad puede en ese contexto recibir regalías y otros beneficios.

Sobre el particular, he de iniciar señalando que, si bien es cierto que, el texto del artículo 7 de la Ley N°162 de 2020, citado, solamente indica que el IDIAP puede **recibir**, en el marco de los convenios que celebre, los recursos que señala dicha norma (**aportes y subvenciones en dinero o especie**); no lo es menos que, una lectura atenta del articulado de dicha ley, permite constatar que dicha entidad autónoma del Estado cuenta con personería jurídica, **patrimonio propio y amplias facultades para su gestión financiera, técnica, patrimonial y funcional**, con sujeción a la **fiscalización de la Contraloría General de la Republica**.

En lo que toca de modo específico a la composición y facultad de disposición de su patrimonio, los artículos 1, 3, 7 (ya citados), 13, 19, 36, 37 y 39 de la Ley N°162 de 4 de septiembre de 2020, que crea el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) y dicta otras disposiciones, señalan lo siguiente:

“**Artículo 1.** Se crea el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá, en adelante IDIAP, antes Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, como una entidad autónoma, con

⁵ <https://economipedia.com/definiciones/cooperacion-internacional.html>.

⁶ <https://dle.rae.es/dinero>

⁷ <https://dle.rae.es/especie?m=form>

personería y **patrimonio propio**, sujeto a la orientación de las políticas de Estado, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La autonomía garantiza la libertad de la gestión financiera y técnica, en la implementación de su régimen interno, en el manejo de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República.”
(Resaltado del Despacho)

“**Artículo 3.** El IDIAP tendrá los siguientes objetivos:

1. Diseñar, promover, estimular, coordinar, **ejecutar** y evaluar las **actividades de investigación e innovación** para fortalecer la base agrotecnológica nacional y aumentar la resiliencia de la agricultura a la variabilidad climática.

(...)

4. Proteger, conservar y **usar racionalmente los recursos genéticos y la biodiversidad**, para el mejoramiento de la agricultura y la alimentación, coadyuvando a la protección del ambiente y de los recursos naturales.

5. Diseñar y **ejecutar** los proyectos que se requieran para el **abastecimiento de semilla básica y registrada** de los principales cultivos, así como de **material genético de calidad para la producción pecuaria nacional**.

(...).” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 13.** Son funciones de la Junta Directiva las siguientes:

(...)

6. **Autorizar los contratos y convenios internacionales** que suscriba el IDIAP.

7. **Aprobar** todo gasto o contratación que exceda los doscientos cincuenta mil balboas (**B/.250,000.00**), debidamente sustentado por el director general.

(...)

10. **Aprobar la tarifa de los productos y servicios científicos y tecnológicos que brinda** el instituto a los usuarios.

(...).” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 19.** Son funciones de la Dirección General las siguientes:

(...)

5. Proponer ante la Junta Directiva los convenios internacionales que considere convenientes a los intereses del instituto.

(...)

7. **Autorizar gastos** que no excedan la suma de doscientos cincuenta mil balboas **(B/.250,000.00)**.
8. Representar legalmente al instituto en los casos en que el ministro de Desarrollo Agropecuario, en su calidad de presidente de la Junta Directiva, delegue su representación.
9. Promover el establecimiento de las **relaciones** con organismos nacionales e internacionales vinculadas a la ciencia, a la tecnología y a la producción agropecuaria.
(...)."(Resaltado del Despacho)

“**Artículo 36.** El patrimonio del instituto estará constituido por:

1. La **subvención y asignación presupuestara** que cada año fiscal le otorgue el Gobierno Nacional para su funcionamiento.
(...)
4. Los **bienes muebles o inmuebles que adquiera** por compra u otra forma de adquisición autorizada por ley.
5. Las **donaciones**, asignaciones hereditarias o legado que se le hicieren, previa aceptación a beneficio de inventario. Las donaciones que se hagan al instituto serán deducibles del impuesto sobre la renta. Las asignaciones hereditarias no serán susceptibles de impuestos.
6. **El producto de las actividades o servicios que preste.**
7. **Las ganancias o rentas que perciba de los bienes y las inversiones que realice.**
8. **Los aportes que reciba de las entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales.**” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 37.** Se faculta al IDIAP para constituir un fideicomiso, en el cual este será el fideicomitente, en cuya representación actuará el representante legal de la institución. El representante legal del IDIAP realizará todos los actos jurídicos y trámites necesarios para constituir el fideicomiso, de conformidad con las disposiciones aprobadas específicamente para estos efectos, mediante acuerdo de la Junta Directiva.

El patrimonio del fideicomiso estará constituido por:

1. Los fondos provenientes del **cobro de regalías** por la **venta** de semillas certificadas, matrices y cualquier otra forma de recurso genético proveniente de variedades, razas o moléculas **sobre las cuales el IDIAP obtenga patente o derecho de obtentor.**
(...)
4. Los **aportes financieros** destinados al fideicomiso **de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.**
5. **Otras fuentes que se definan, tales como aportes provenientes de organismos nacionales e internacionales.**” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 39.** El patrimonio del fideicomiso **será administrado por el Banco Nacional de Panamá, en calidad de fiduciario**, por lo que el fideicomiso se ajustará a las regulaciones que establezca y a las políticas que mantenga el fiduciario.”

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 1 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020, que regula la contratación pública, dicha excerpta legal establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen, entre otros, las entidades autónomas.

No obstante, el artículo 8 del mencionado Texto Único de la Ley N°22 de 2006, señala:

“**Artículo 8.** Contratos en virtud de acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional. En los contratos que celebre el Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras, en virtud de acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional para la ejecución de obras o la adquisición de bienes o servicios, **podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional, en cuyo caso se aplicará esta Ley en forma supletoria.**

(...).” (Resaltado de la Procuraduría)

De la normativa citada se desprende lo siguiente:

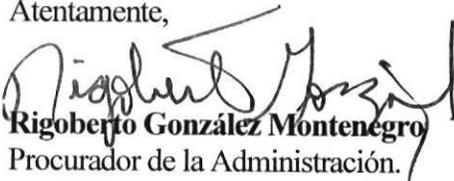
1. El IDIAP es una entidad autónoma del Estado, que cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo; **facultada por la ley para ejercer autónomamente su gestión financiera, técnica, patrimonial y funcional, con sujeción a la fiscalización de la Contraloría General de la Republica.**
2. La consecución de los objetivos legales de dicha entidad precisa que la misma pueda acceder y administrar de manera autónoma, eficiente y eficaz, recursos de distinta naturaleza que ingresen a su patrimonio, de acuerdo con la ley; entre éstos: las subvenciones y asignaciones presupuestarias que reciba; los bienes muebles o inmuebles que adquiera mediante venta o permuta, o reciba mediante donación; las tarifas que perciba por las actividades, productos o servicios científicos o técnicos que presta; las ganancias y rentas producto de sus bienes e inversiones, incluidas las regalías que obtenga por la venta de recursos amparados en patentes o derechos de propiedad industrial de propiedad del IDIAP (v.g., genéticos o agrotecnológicos).
3. El IDIAP está legalmente facultado, para recibir aportes financieros destinados al fideicomiso previsto en los artículos 37 a 39 de la Ley N°162, provenientes de entidades públicas o privadas, organismos nacionales o internacionales y cualesquiera otras fuentes o aportes que se definan; recursos éstos que constituyen un patrimonio separado, del de dicha entidad, cuya administración corresponde al Banco Nacional de Panamá, en calidad de fiduciario.

4. En cuanto al alcance de la facultad legal del IDIAP, para disponer de los recursos que conforman su patrimonio, estimamos que, más allá de lo actos jurídicos contractuales que suscriba y que conlleven erogaciones o gastos dentro de los límites que señala el numeral 7 del artículo 13 y numeral 7 del artículo 19; los convenios de cooperación de los que sea parte, pueden conferir a dicha entidad el derecho a recibir recursos de cooperación, o bien, establecer su obligación de poner a disposición de los programas y proyectos a desarrollar, bienes o fondos públicos de su titularidad e invertir así en acciones externas de cooperación, a través de esquemas de cooperación sur-sur o triangular.
5. Si bien es cierto que, por regla general, las normas, reglas y principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que celebre el IDIAP, son los contenidos en el Texto Único de la Ley N°22 de 2006; no lo es menos que, los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional que dicha entidad suscriba, podrán establecer las normas y los procedimientos aplicables a la adquisición y disposición de bienes que constituyen recursos de cooperación, en cuyo caso la Ley de Contrataciones Públicas se aplicará en forma supletoria.

Las consideraciones anotadas nos permiten concluir, en respuesta a su segunda, tercera, cuarta y quinta interrogantes que, los convenios de cooperación que suscriba el IDIAP pueden contemplar la aportación de bienes que constituyan recursos de cooperación e integren su patrimonio, la recepción de aportes y subvenciones de sus contrapartes, e igualmente, la generación de regalías y otros beneficios. Si bien tales regalías, se obtienen mediante la venta de recursos de cooperación (semillas certificadas, matrices y cualquier otra forma de recurso genético proveniente de variedades, razas o moléculas sobre las cuales el IDIAP obtenga patente o derecho de obtentor), a juicio de este Despacho, no necesariamente deben confundirse con un “precio comercial”, puesto que el “precio” al cual se ofrecen estos recursos puede (y suele) ser subvencionado, a fin de adecuarlo a los objetivos e intereses públicos que persigue dicha entidad estatal.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-160-22