



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de mayo de 2026  
Nota C-068-26

Señora Fiscal:

Ref.: Concepto, regulación y fiscalización de los contratos de fideicomiso estatales.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta al Oficio No.1678, recibido en este Despacho el 23 de abril del año en curso, a través del cual solicita explicaciones relativas a: "...en qué consisten y cómo están regulados los contratos de fideicomiso Estatales, cómo son supervisados, fiscalizados y cuál es su propósito."

Sobre el particular, veamos primeramente el concepto de fideicomiso. Según el jurista colombiano Sergio Rodríguez Azuero, la figura del fideicomiso se define como el "*negocio jurídico en virtud del cual se transfieren uno o más bienes a una persona (fiduciario), con el encargo de que los administre o enajene y con el producto de su actividad cumpla una finalidad establecida por el constituyente (fideicomitente), en su favor o en beneficio de un tercero (fideicomisario).*"<sup>1</sup>

Similar acepción contiene la Ley No.21 de 10 de mayo de 2017<sup>2</sup>, cuyo artículo 96 modificó el artículo 1 de la Ley No.1 de 5 de enero de 1984<sup>3</sup> que establece lo siguiente:

*"Artículo 96. El artículo 1 de la Ley 1 de 1984 queda así:*

*Artículo 1. El fideicomiso es un acto jurídico en virtud del cual una persona llamada fideicomitente transfiere bienes o derechos a una persona llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o a disponer de ellos para cumplir una finalidad determinada por el fideicomitente. Esta finalidad podrá ser en favor de un beneficiario, que puede ser el propio fideicomitente, o a favor del cumplimiento de un propósito determinado por el fideicomitente.*

*Cuando un tercero distinto del fideicomitente se adhiere y acepta las disposiciones previstas en un contrato de fideicomiso, se denomina fideicomitente adherente. Solo es posible la adhesión cuando esté estipulada expresamente en el contrato de fideicomiso.*

Licenciada

**PATRICIA A. HERRERA TORRES**

Fiscal Superior de la Sección Tercera  
de la Fiscalía Superior Anticorrupción  
Ciudad.

*Las entidades...*

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ AZUERO, Sergio. Contratos Bancarios. Biblioteca FELABAN. 4ta.edic. Bogotá, Colombia. 1990. pp.626.

<sup>2</sup> Ley No.21 de 10 de mayo de 2017, "Que establece las normas para la regulación y supervisión de los fiduciarios y del negocio de fideicomiso y dicta otras disposiciones". Publicada en Gaceta Oficial No.28277 de 12 de mayo de 2017.

<sup>3</sup> Ley No.1 de 5 de enero de 1984, "Por la cual se regula el Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.19971 de 10 de enero de 1984.

*Las entidades de Derecho Público podrán retener bienes propios en fideicomiso y actuar como fiduciarios de estos para el desarrollo de sus fines, mediante declaración hecha con las formalidades de esta Ley.*

*Los bancos oficiales podrán ejercer el negocio de fideicomiso sin necesidad de obtener licencia fiduciaria ni otorgar garantías. Las garantías que se exijan a las personas naturales o jurídicas que se dediquen al negocio de fideicomiso deberán ser puestas a disposición de la Superintendencia de Bancos de Panamá y depositadas en los bancos oficiales de la República de Panamá.”*

En tal sentido, tal cual quedara modificado dicho artículo 1 de la Ley No.1 de 1984 antes referida, se destaca la presencia del fideicomitente (*titular inicial de los bienes o derechos que se transfieren*), el fiduciario (*receptor de la titularidad de los bienes o derechos que se transmiten*); y, el fideicomisario (*beneficiario*), quienes pueden ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Esta norma permite que las instituciones públicas actúen como fiduciarios de los bienes por ellas fideicomitidos.

Así mismo, resalta este Despacho la utilización del verbo transferir<sup>4</sup>, en la definición de la citada Ley No.1, de la cual se extrae que el fideicomiso no sólo otorga la administración de los bienes o derechos al fiduciario<sup>5</sup>, en los términos contractuales establecidos, sino que en adición involucra el traspaso<sup>6</sup> de la propiedad de los mismos, desvinculándolos del patrimonio del fideicomitente, acto que se entenderá irrevocable<sup>7</sup>, salvo pacto en contrario.

Por su parte, el numeral 14, del artículo 116 de la Ley No.21 de 2017 *ut supra*, adicionó el artículo 41-D a la Ley No.1 de 1984, el cual define el fideicomiso público así:

**“Artículo 116.** *Se adiciona el artículo 41-D a la Ley 1 de 1984, así:*

**Artículo 41-D.** *Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se entenderán así:*

1. ...

14. *Fideicomiso público: Acto jurídico en virtud del cual el Estado, representado por cualquier entidad o institución del sector público, en calidad de fideicomitente transfiere bienes a empresas 100% del Estado, a instituciones bancarias o entidades reguladas por la presente Ley, que actúan en calidad de fiduciarios, las cuales se obligan a administrarlos o a disponer de ellos, para cumplir una finalidad determinada por el fideicomitente, en favor de un fideicomisario o beneficiario, que puede ser el mismo fideicomitente o quien este disponga.*

...”

Podemos observar, con meridiana claridad, que el fideicomiso estatal es una figura jurídica materializada en nuestra legislación patria, a través de un marco normativo especial que regula las disposiciones del negocio fiduciario con fines determinados en el ámbito público, entre las partes intervinientes en dicho negocio jurídico.

*En otro orden...*

<sup>4</sup> De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, es: “Ceder a otra persona el derecho, dominio o atribución que se tiene sobre algo”. <https://dle.rae.es/transferir?m=form>

<sup>5</sup> Cfr. artículos 25 y 26 de la Ley No.1 de 1984.

<sup>6</sup> Cfr. artículo 14 de la Ley No.1 de 1984, modificado por el artículo 102 de la Ley No.21 de 2017.

<sup>7</sup> Cfr. artículo 7 de la Ley No.1 de 1984.

En otro orden de ideas, es importante resaltar, que de conformidad con el artículo 15 de la Ley No.1 de 1984 en comento, modificado por el artículo 103 de la Ley No.21 de 2017, se dispone que los *“...bienes del fideicomiso constituyen un patrimonio separado sujeto a la finalidad estipulada en el contrato o acto jurídico de fideicomiso y no podrán ser secuestrados ni embargados, salvo por obligaciones incurridas o por daños causados con ocasión de la ejecución del fideicomiso, o por virtud de gravámenes constituidos sobre dichos bienes, o por terceros cuando se hubieran traspasado o retenido los bienes con fraude y en perjuicio de sus derechos...Este patrimonio separado es independiente del patrimonio del patrimonio del fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario...”*.

Lo anterior permite colegir que los bienes o derechos traspasados por una entidad pública, a favor del fideicomiso, aun cuando provengan del erario público y tengan la calidad de bienes o fondos públicos, dejan de integrar el patrimonio de la institución pública respectiva.

De igual manera, el artículo 19 de la Ley No.1 de 1984 previamente citada, indica que: *“...Las personas de derecho público podrán transferir o retener bienes en fideicomiso, mediante declaración hecha con las formalidades de esta Ley”*.

Por otro lado, el artículo 1 de la Ley No.21 de 2017, fija la competencia privativa a la Superintendencia de Bancos *“...para regular y supervisar a los fiduciarios titulares de licencia fiduciaria o autorizados por ley para ejercer el negocio de fideicomiso...”*, así como la *“...facultad para desarrollar las disposiciones del Régimen Fiduciario en materia de supervisión y regulación”*. Cabe señalar además que, los bancos oficiales o estatales podrán ejercer el negocio de fideicomiso sin requerir licencia fiduciaria ni otorgar garantía, al igual que las sociedades cuyas acciones son de propiedad 100% del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley No.21 ibídem.

En cuanto a la supervisión y fiscalización de los contratos de fideicomiso estatales, debemos señalar que el artículo 84 de la referida Ley No.21 de 2017, indica lo siguiente:

***“Artículo 84. Fiscalización de fondos. Corresponderá a la Contraloría General de la República fiscalizar, siempre que lo considere necesario, el manejo operativo y financiero de los fideicomisos públicos, cuyo fideicomitente es el Estado, representado por cualquier entidad o institución del sector público, independientemente de que el administrador de este sea una entidad bancaria estatal, privada o los entes autorizados por la presente Ley, salvo que existan disposiciones legales que establezcan lo contrario.***

***El Ministerio de Economía y Finanzas podrá solicitar a las instituciones bancarias públicas y/o privadas, y entidades reguladas por la presente Ley para ejercer el negocio de fideicomiso, información financiera sobre los fideicomisos públicos bajo su administración. Dichas entidades, deberán suministrar la información a más tardar a los treinta días calendario a partir de la solicitud; de lo contrario, podrán ser sujetos de sanción por parte de la Superintendencia de Bancos.***

***Los fideicomisos públicos serán de conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual mantendrá el registro actualizado de estos.***

***Todas las instituciones y entidades públicas deberán contar con la aprobación del Consejo de Gabinete para la constitución de fideicomisos, siempre que su normativa no lo establezca, previo conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas***". (Lo resaltado es nuestro)

De la norma transcrita, se infiere claramente las entidades públicas encargadas de supervisar y fiscalizar los fideicomisos del sector público, bajo controles y procedimientos rigurosos estipulados por ley, en virtud de que los bienes o fondos manejados son recursos del Estado.

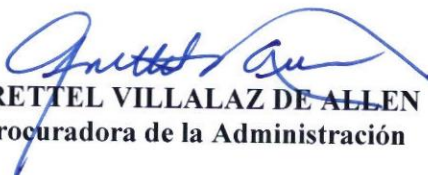
Así las cosas, podemos mencionar algunos ejemplos de aprobaciones de fideicomisos por parte del Consejo de Gabinete, en la que se emite concepto favorable a un contrato de fideicomiso entre una entidad pública con una empresa de propiedad 100% del Estado, donde la primera actúa como fideicomitente; y la segunda, en calidad de fiduciario, a través del cual se constituye un fondo tarifario que garantice las tarifas de la energía eléctrica<sup>8</sup>. Igualmente hacemos alusión de otro contrato de fideicomiso con concepto favorable del Consejo de Gabinete, en el que dos empresas estatales (fideicomitentes) y un banco privado de la localidad (fiduciario), contraen un contrato de fideicomiso para la emisión de bonos por parte del fiduciario<sup>9</sup>.

En conclusión, podemos indicar, bajo las consideraciones expuestas por este Despacho, y con base a las normativas antes enunciadas (*Ley No.1 de 1984 y Ley No.21 de 2017, respectivamente*), que regulan todos los aspectos, requerimientos y procedimientos del fideicomiso y el negocio fiduciario en Panamá, que el propósito de un contrato de fideicomiso público, es la administración o disposición de bienes y recursos del Estado para el cumplimiento de una finalidad de interés público (*sea económica, social o de infraestructura*), determinada por la entidad pública fideicomitente, de manera que se garantice que los recursos públicos dados en fideicomiso sean manejados de forma segura, protegida, transparente y eficiente.

Antes de finalizar, deseamos recordar, con el debido respeto del Despacho de la señora Fiscal, el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, que guarda relación con el cumplimiento del criterio jurídico que debe acompañar toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, al tenor de lo establecido en el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdAjl  
C-061-26

<sup>8</sup> Resolución de Gabinete No.59 de 23 de junio de 2015, Gaceta Oficial No.27813-C de 30 de junio de 2015.

<sup>9</sup> Resolución de Gabinete No.118 de 11 de septiembre de 2012, Gaceta Oficial No.27119 de 12 de septiembre de 2012.