

Panamá, 24 de julio de 2026
Nota C-109-26

Señora Directora:

Ref.: Constitución y manejo de un fideicomiso conforme a la Ley 162 de 2020 “Que crea el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá y dicta otras disposiciones.”

Me dirijo a usted en esta ocasión con nuestro acostumbrado respeto, con relación a la nota N°. DG-624-07-2026 calendada 7 de julio de 2026, a través de la cual, eleva tres interrogantes relacionadas con la constitución, administración, liquidación y extinción de un fideicomiso por parte del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá en atención a lo señalado en el artículo 37 de la Ley 162 de 2020.

Con relación a la primera pregunta, misma que se encuentra enfocada en la obligación o facultad de constituir las autoridades del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) un fideicomiso conforme a lo señalado en el artículo 37 de la mencionada ley, consideramos relevante iniciar refiriéndonos al principio de legalidad que rige nuestro procedimiento administrativo.

El citado principio de legalidad, encuentra su asidero en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 del Procedimiento Administrativo General y conforme al mismo, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, que han de ejercerse con apego a la ley vigente. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Puede deducirse entonces que, los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, lo actuado se presume legal.

Es importante expresar que, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia a través de su jurisprudencia, ha señalado la importancia e intención del principio de legalidad cuando manifiesta que: “...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades

Magíster
Miriam Vásquez de Ortega
Directora General, Encargada
Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
Ciudad.

públicas...

públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.”¹

Expresado lo anterior, hemos de remitirnos a examinar lo señalado en el artículo 37 de la Ley 162 de 4 de septiembre de 2020, motivo de consulta, norma que en su parte relevante indica:

“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 subrayado es nuestro.)

Se busca interpretar conforme la norma *ut supra* citada, si la facultad del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá para constituir un fideicomiso entraña una obligatoriedad o no para la entidad.

Así las cosas, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define facultad como “posibilidad jurídica de hacer algo por derecho propio o por derecho recibido de otro. En sentido estricto, posibilidad jurídica de obrar fundada en la concesión recibida de un superior.” A su vez, el Diccionario de la Lengua Española define facultar como “conceder facultades a alguien para hacer lo que sin tal requisito no podría”. Es decir que desde el punto de vista legal, facultar es el acto de otorgar autoridad, poder o capacidad legal a una persona o institución para realizar un acto jurídico válido. Esto permite que el individuo o entidad ejecute acciones y produzca efectos legales que, de otro modo, serían nulos o carecerían de validez, ya que conforme al principio de legalidad, los servidores públicos solo podrán realizar las actividades que les permita la ley.

Con fundamento en la redacción del artículo 37 *in examine* y en lo expresado en el párrafo previo, podemos deducir que el legislador buscaba proveer al Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá de un instrumento “optativo” en el evento de requerirlo, quedando a discreción de las autoridades de la entidad su uso o no. Es decir, la institución tiene una facultad discrecional para constituir un fideicomiso.

Por tanto, es consideración de este Despacho que no hay en la Ley N°162 de 4 de septiembre de 2020 norma alguna que obligue a las autoridades del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá a constituir un fideicomiso.

En lo relativo a la segunda interrogante planteada en su consulta, sobre la viabilidad de extinguir o liquidar un fideicomiso que se hubiese constituido con fundamento en el artículo

37 de la Ley...

¹ Fallo de 10 de julio de 2019. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

37 de la Ley N°162 de 4 de septiembre de 2020 una vez se hubiese cumplido con las condiciones establecidas, podemos señalar que en esta ley, no hay una norma que exprese de manera taxativa cuándo debe extinguirse y liquidarse el fideicomiso, por lo que una vez cumplidas las condiciones para las que fuese creado y conforme lo estipulado por las autoridades en el instrumento legal correspondiente, podrá ser liquidado el mismo, siendo parte de las etapas propias del fideicomiso, su extinción y posterior liquidación.

En nuestro país, la figura del fideicomiso se encuentra regulada por la Ley N°1 de 5 de enero de 1984², misma que fuese reformada mediante Ley N° 21 de 10 de mayo de 2017. De esta suerte, el artículo 9 (reformado) de la citada ley, establece que entre los elementos mínimos que debe tener el contrato o instrumento de fideicomiso, estarán las condiciones para liquidar el mismo; además, el contrato podrá contener todo tipo de cláusulas que a bien tengan el fideicomitente y fiduciario incorporar, siempre que no contravengan la ley o el orden público.

Así mismo, la Ley 1 de 5 de enero de 1984, en su artículo 33 reformado, establece de manera diáfana, las causales de extinción de un fideicomiso, razón por la que estimamos, es perfectamente viable introducir en el contrato, cláusulas sobre la liquidación y extinción del fideicomiso atendidas a lo que señale la ley aplicable.

Sobre el tema de la extinción del fideicomiso, ya se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, por lo que tenemos a bien citar jurisprudencia de la Sala Cuarta de Negocios Generales, misma que en su parte relevante señala:

“DECISIÓN DE LA SALA...

Al analizar si la sentencia in examine violenta nuestro orden público, es necesario confrontar la misma con nuestro ordenamiento jurídico, específicamente la Ley 1 de 1984, que regula el Fideicomiso en Panamá, y que establece en el artículo 7 que el mismo es irrevocable, salvo que se establezca expresamente lo contrario en el propio instrumento de fideicomiso.

De otra parte, el artículo 34 numeral 6 de la mencionada Ley, establece que el fideicomiso se extingue “por cualquier causa establecida en el instrumento de fideicomiso o en esta Ley”.

Al revisar el testamento aportado por el solicitante, en el punto XIII, literal k, podemos constatar que la última voluntad establecida en el testamento fue que el mismo se extinguiera por razones económicas y establece que “si en cualquier momento, el valor del mercado justo de los activos en cualquier fideicomiso excepto cualquier fideicomiso de participación dividida de caridad idóneo, creado o por ser creado bajo este testamento, es tan pequeño que los honorarios anuales por administrar el fideicomiso serían la tasa anual mínima establecida en el entonces vigente listado de honorarios publicado de forma regular por el Fideicomisario o el Albacea a su discreción podrá terminar dicho fideicomiso o

podrá...

² Ley N°1 de 5 de enero de 1984 “Por la cual se regula el Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones.” Gaceta Oficial N°19,9171 de 10 de enero de 1984.

podrá decidir no crear dicho fideicomiso , y en tal caso, los bienes entonces mantenidos o por ser distribuidos a dicho fideicomiso deberán ser distribuidos a las personas que tengan en ese momento derecho o tendrían derecho a los ingresos de dicho fideicomiso.”

Lo anterior nos demuestra que no existió violación a nuestro orden público, ya que la Ley 1 de 1984 que regula el Fideicomiso en nuestro país, es clara al establecer que el fideicomiso se extingue por cualquier causa de las establecidas en el instrumento de fideicomiso o en la ley, situación que se ha dado en el presente caso, ya que por motivos económicos se dio la extinción del mismo, realizándose la distribución de los bienes que en ese momento estaban bajo la administración de albacea.”³ (Lo subrayado es nuestro.)

En lo concerniente a la tercera pregunta de su escrito, correspondiente a la interpretación del artículo 38 de la Ley N°162 de 4 de septiembre de 2020 y la disposición del capital y los intereses generados por el fideicomiso, la norma en cuestión señala en su parte relevante lo siguiente:

“Artículo 38. El beneficiario del fideicomiso será el IDIAP y los intereses de esos fondos se utilizarán para capacitación del personal, compra de equipo de investigación, vehículos de trabajo, reactivos e insumos para la investigación, así como para la construcción de infraestructuras y su mantenimiento, previamente autorizados por la Junta Directiva...”

Si bien en la Ley N°162 de 4 de septiembre de 2020 se incorpora la facultad del IDIAP de constituir un fideicomiso no señala que se entiende por beneficiario, por lo que hemos de dirigirnos a la norma general que reglamenta la figura, la Ley 1 de 5 de enero de 1984 reformada, que lo define como: “la persona natural o jurídica en cuyo favor se constituye el fideicomiso y que debe recibir los beneficios derivados del cumplimiento de este.”⁴

Con base en lo señalado, podemos indicar que en el artículo 38 *in examine*, no se hace distinción al tipo de beneficio que recibirá el IDIAP, entendiendo que la doctrina y práctica si diferencian entre los beneficiarios de capital e ingresos, siendo los primeros aquellos que se benefician de los activos reales que componen el fideicomiso, tales como inmuebles, acciones o bonos y, los segundos, reciben los ingresos generados por los activos del fideicomiso, tales como los intereses o rentas.

Ahora bien, si tenemos que referirnos específicamente a la disposición tanto del capital como de los rendimientos o intereses generados, hemos de señalar que la disposición de los mismos es una facultad que la ley otorga al fiduciario como persona que administra los bienes y atendiendo a las instrucciones del fideicomitente en el contrato, lo que es distinto al beneficio,

que es la...

³ Fallo de 29 de agosto de 2014. Sala Cuarta de Negocios Generales. Magistrado Ponente: Luis R. Fábrega.

⁴ Numeral 1 del artículo 41-D de la Ley 1 de 1984 modificado por la Ley 21 de 2017.

que es la facultad de recibir los ingresos generados por el fideicomiso. Cabe destacar que según la normativa aplicable, el fideicomitente puede ser también el beneficiario.

Así las cosas, y en atención a la Ley N°1 del 5 de enero de 1984 que rige el fideicomiso en Panamá, el fideicomitente, en este caso el IDIAP, que también se constituye en beneficiario del fideicomiso conforme al artículo 38 de la Ley 162 de 4 de septiembre de 2020, transfiere bienes a una persona para que los administre (fiduciario) quien estará sujeto a los fines del fideicomiso y dispondrá de los bienes conforme las directrices del fideicomitente, salvo que se pacte otra cosa en el contrato correspondiente. Por tanto, podemos concluir que dependerá de lo establecido en el contrato de fideicomiso, el tipo de activos de los que podrá disponer el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá.

De esta manera damos contestación a su consulta, señalándole que la orientación vertida por este Despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo ni reviste carácter vinculante en cuanto lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/jkp
C-098-26