



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de agosto 2023.
Nota C-123-23

Doctor
Vasco Torres De León
Director General de Asesoría Jurídica
Universidad de Panamá
Ciudad.

Ref.: Traslado de fondos de autogestión de la Universidad de Panamá a la AIP-UP.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º DIGAJ-848-2023 de 4 de agosto de 2023, recibida en este Despacho el 7 de agosto de 2023, mediante la cual plantea a esta Procuraduría, las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede la Contraloría General de la República objetar el traslado de fondos de autogestión de la Universidad de Panamá a la UP-AIP?
2. ¿Cuál es el alcance de los artículos 2, numeral 3; así como artículo 15 de la Ley 39 de 8 de agosto de 2018, sobre los Fondos Privados?
3. ¿Es mandatorio abrir una cuenta en el Banco Nacional para administrar fondos privados de la Universidad de Panamá-AIP?”

Con relación al tema objeto de su **primera interrogante**, es la opinión de esta Procuraduría que la Contraloría General de la República, puede ejercer el control posterior sobre los actos de disposición que realice la Universidad de Panamá y afecten fondos de autogestión, incluyendo aquellos cuyo destinatario fuere la Asociación de Interés Público Universidad de Panamá; ello, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley N°24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de dicha institución.

Respecto a su **segunda pregunta**, este Despacho opina que de conformidad con el artículo 2, numeral 3; así como artículo 15 de la Ley N°39 de 8 de agosto de 2018, son fondos privados de las AIP: 1) los ingresos generados por la AIP, producto de sus actividades propias o de autogestión; 2) los que le hayan sido transferidos o enajenados a título gratuito, para el fiel cumplimiento de los objetivos y fines de la asociación, en los términos que señala el numeral 3 del artículo 20 de la Ley N°39 de 2018; 3) los derivados de otras modalidades de disposición de bienes, tales como la cesión u otros, (Cfr., artículo 2 de la Ley N°39 de 2018); 4) los provenientes de “concursos”, “convenios de cooperación” o “convocatorias de contratación por mérito “donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo las asociaciones de interés público” y recursos

generados mediante actividades de autogestión a partir de estos recursos, (Cfr. Artículo 15 de la Ley N°3 de 2018).

En cuanto a su **tercera interrogante**, somos del criterio que de conformidad con el artículo 16 de la Ley N°39 de 2018, las AIP podrán abrir cuentas en instituciones del sector privado, cuando se trate de recursos económicos recibidos de acuerdo en el artículo 1 de dicha ley, es decir, los provenientes de “concursos”, “convenios de cooperación” o “convocatorias de contratación por mérito “donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo las asociaciones de interés público” y los ingresos de autogestión generados por las AIP, a partir de dichos recursos, los cuales son de naturaleza privada. Los demás recursos económicos que les sean transferidos por entidades públicas, deberán depositarse en cuentas bancarias comerciales aperturadas en bancos o instituciones financieras del Estado.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia 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:

Con relación a su **primera interrogante**, sobre si la Contraloría General de la República puede objetar el traslado de fondos de autogestión de la Universidad de Panamá a la Asociación de Interés Público Universidad de Panamá (en adelante UP-AIP), estimo preciso iniciar destacando el contenido del artículo 280 de la Constitución Política, cuyo texto señala lo siguiente:

“**Artículo 280.** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

(...)

2. **Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.

(...)” (Resaltado del Despacho)

En concordancia con el citado precepto constitucional, el artículo 2 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó modificado por la Ley N°67 de 14 de noviembre 2008 y por la Ley N°351 de 22 de diciembre de 2022, señala:

“**Artículo 2.** La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de **fondos o bienes** del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y **entidades autónomas y semiautónomas**, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, sobre las personas que reciban *subsidio* o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de

participación de dichos entes públicos. Se excluyen de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.” (Resaltado y cursiva del Despacho)

Como se aprecia, al tenor de la normativa constitucional y legal citada, los fondos o bienes de las entidades autónomas (como lo es, conforme dispone el artículo 103 constitucional, la Universidad de Panamá) son de naturaleza pública y están sometidos al control de la Contraloría General de la República, según lo disponga la Ley.

La Universidad de Panamá, de acuerdo con el mencionado artículo 103 constitucional, desarrollado por la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá (Cfr. artículo 3 y demás concordantes de la Ley N°24 de 14 de julio de 2005) y el Estatuto Universitario (Cfr. Artículos 4 y 5), es una entidad autónoma del Estado. De conformidad con la normativa mencionada, su autonomía le garantiza libertad de cátedra y se extiende a su gestión académica, administrativa, **financiera, económica y patrimonial**, la inviolabilidad de sus predios, **su autoreglamentación** (por sus órganos de gobierno), el manejo de sus recursos presupuestarios, **los fondos propios de autogestión** y el **derecho a autogobernarse**.

En cuanto al control fiscal de su gestión presupuestaria y financiera, el artículo 4 de la Ley N°24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, señala:

“**Artículo 4.** La Universidad de Panamá es responsable ante el Estado y la sociedad del principio de transparencia y rendición de cuentas de su gestión.

Para los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, la Universidad de Panamá presentará a la Asamblea Nacional un informe anual de los resultados de su gestión, **y a la Contraloría General de la República, el informe anual de ejecución presupuestaria y de gestión financiera.**” (Resaltado del Despacho)

La norma legal citada permite inferir que, de acuerdo con su régimen orgánico, la Universidad de Panamá está sujeta a la fiscalización *ex post*, de la gestión presupuestaria y financiera que ésta ejerce sobre los fondos públicos que integran su patrimonio, por la Contraloría General de la República.¹

Su patrimonio, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley N°24 de 2005, está constituido como se cita:

“**Artículo 55.** El patrimonio de la Universidad de Panamá estará constituido por:

¹ Sobre el particular, en sentencia de 15 de octubre de 2020, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dicho alto tribunal de justicia, al referirse a la autonomía económica de la Universidad precisó: “(...) la Autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan: (...) d) Autonomía económica, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos. (...)”.

1. Las partidas que le sean asignadas dentro del Presupuesto General del Estado.
2. Los derechos, valores y bienes muebles e inmuebles que actualmente posea y los que adquiera posteriormente, así como sus frutos o rentas.
3. **Los ingresos que reciba por los servicios que preste a los universitarios o a terceros así como los derechos y beneficios de actividades productivas, de servicio, de investigación y desarrollo.**
4. Las donaciones, dotaciones, herencias y legados que se le hagan.
5. Las rentas derivadas de impuestos, tasas o gravámenes especiales que el Estado Establezca a su favor.” (Resaltado del Despacho)

Es claro así que los ingresos a los cuales alude el numeral 3 de la norma legal citada, que configuran los denominados fondos propios o de autogestión de la Universidad de Panamá, forman parte de su patrimonio.² De allí que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 57 de la ley orgánica de la Universidad de Panamá, deba entenderse que ésta está facultada para administrar, **disponer** y acrecentar los mismos, en tanto bienes patrimoniales, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá, en las normas legales que le resulten aplicables y en el Estatuto Universitario.³

De las normas y consideraciones anteriores se concluye, en respuesta a su **primera interrogante** que, la Contraloría General de la República solamente puede ejercer el control posterior sobre los actos de disposición que realice la Universidad de Panamá y afecten fondos de autogestión, incluyendo aquellos cuyo destinatario fuere la Asociación de Interés Público Universidad de Panamá (en adelante UP-AIP). Así se desprende del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley N°24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de dicha casa de estudios universitarios, toda vez que, mientras tales dineros se mantengan dentro del patrimonio de la aludida institución oficial, constituyen fondos públicos.

Para dar respuesta a su **segunda interrogante**, sobre el alcance del artículo 2, numeral 3; así como el artículo 15 de la Ley N°39 de 8 de agosto de 2018, sobre Fondos Privados, me permito reproducir el texto de las mencionadas normas legales:

² El artículo 266 de la Ley N°366 de 14 de noviembre de 2022, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023, el cual establece la obligación de las entidades del Gobierno Central de incluir los “Fondos de gestión institucional” en el Presupuesto General del Estado en cada vigencia fiscal, los define como “*los ingresos generados por las unidades administrativas de la entidad para solventar gastos específicos*”.

³ De acuerdo con el artículo 18 de la Ley N°56 de 17 de septiembre de 2012 “*Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro*”, como quedó modificada por la Ley N°19 de 30 de septiembre 2014, “*Cada institución tiene el deber de cumplir con las normas sobre ejecución presupuestaria y con los controles previos a la realización de los pagos que se hacen efectivos a través de la Dirección General de Tesorería*” (Resaltado del Despacho). Contrario sensu podría entenderse que, las normas sobre ejecución presupuestaria y el control previo no son aplicables a los pagos que se realicen con cargo a fondos excluidos de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), ya que éstos no se hacen efectivos por conducto de la Dirección General de Tesorería. Tal sería el caso, de conformidad con el numeral 3 del artículo 28 de la aludida Ley N°56, en concordancia con el artículo 29 de la misma excerta legal, de los “**recursos propios**” que generen las universidades estatales, los cuales están excluidos de la Cuenta Única del Tesoro. De conformidad con el artículo 47 de la mencionada ley, las actividades de conciliación de cuentas están sujetas al examen de la Contraloría General de la República.

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

...

3. **Fondos privados.** Dineros que reciba una asociación de interés público a través de ingresos de autogestión, donación o provenientes de cualquier otra fuente, a menos que el instrumento que concreta la operación establezca que serán considerados fondos públicos, para lo cual el aportante de dichos fondos deberá cumplir el procedimiento que al efecto establezca la asociación para este propósito y completar los documentos sobre la proveniencia de los mismos. El uso de estos fondos será sometido a las disposiciones del Estatuto o al respectivo reglamento de la asociación y sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República.”

“**Artículo 15.** Los fondos provenientes de concursos, convenios de cooperación o autogestión donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo las asociaciones de interés público, se considerarán fondos privados, de manera que su manejo será como tal aunque provengan de fuente pública, incluyendo fondos de convocatorias de contratación por mérito.”

El primero de los citados preceptos legales, esto es, el artículo 2 atribuye el carácter de fondos privados de una AIP a los dineros que ésta reciba “a través de *ingresos de autogestión, donación o cualquier otra fuente*”. A juicio de este Despacho los dineros recibidos a través de *ingresos de autogestión*, que señala la norma legal en comento, son los ingresos generados por la AIP, producto de sus actividades propias o de autogestión (como podrían ser la realización de investigaciones científicas; o de estudios, proyectos, consultorías o asesorías que le soliciten sus clientes externos, sean estos sujetos de derecho público o privado, nacionales o extranjeros).

Los ingresos que reciba mediante donación, son aquellos que le hayan sido transferidos o enajenados a título gratuito, para el fiel cumplimiento de los objetivos y fines de la asociación, en los términos que señala el numeral 3 del artículo 20 de la Ley N°39 de 2018, en concordancia con el artículo 939 y siguientes del Código Civil.

Las “otras fuentes” de ingresos a los que alude dicha norma legal pudiesen ser, las derivadas de otras modalidades de disposición de bienes, como la cesión u otros. En todos los supuestos mencionados, la ley contempla la posibilidad de que el instrumento jurídico que materializa la operación jurídica de que se trate, confiera a estos fondos el carácter de fondos públicos, sujeto a que se cumpla el procedimiento que establezca la reglamentación que al efecto dicte la AIP y a que se justifique la procedencia de los fondos mediante los formularios correspondientes. El manejo de estos recursos financieros se registrará por lo que dispongan los estatutos y el reglamento que dicte la AIP y estarán sometidos al control fiscal posterior de la Contraloría General de la República.

A juicio de este Despacho, la segunda disposición legal que se solicita interpretemos, el artículo 15 de la Ley N°39 de 2018, confiere el carácter de fondos privados, a aquellos provenientes de “concursos”, “convenios de cooperación” y “convocatorias de contratación por mérito” donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo “las asociaciones de interés público”, e igualmente reafirma que revisten tal carácter los ingresos que perciba producto

de las actividades de “autogestión” que realice la AIP, esta vez, con los ingresos allegados en virtud de tales concursos, convenios o convocatorias de contratación. La norma legal en comento, también señala que los aludidos fondos se manejarán como dineros privados, aunque provengan de fuente pública; lo que lleva implícita la consideración que en los supuestos antes señalados (fondos provenientes de concursos, convenios de cooperación o convocatorias de contratación por mérito) estos dineros adquieren carácter privado una vez ingresan al patrimonio de la AIP.

Las consideraciones anotadas, encuentran sustento en la historia de la creación de esta ley especial, como lo permite constatar una lectura atenta del Acta N°11 de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, de 20 de febrero de 2018, en el marco de las discusiones en primer debate del Proyecto de Ley N°598 “Que regula la creación de las asociaciones de interés público”.

El mencionado documento recoge la intervención que en dicha sesión hiciera el Doctor Julio Escobar, en su calidad de ex Administrador de la Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), en la cual se refirió a la contribución y funcionamiento de las primeras AIP que operaron en nuestro país (INDICASAT, CENEMET y la asociación Infoplazas), las cuales fueron creadas mediante Decreto Ejecutivo y reguladas por el Ministerio de Gobierno y Justicia. En su parte medular, al referirse al control fiscal sobre los fondos de las AIP y la naturaleza de los mismos, señaló:

“La Asociación de interés público, respeta el derecho del Estado panameño a través de su gobierno de fiscalizar los fondos públicos que reciban, es decir, aquellos fondos que recibe de cualquiera de las instituciones públicas que deseen apoyarlos tiene que ejecutarse bajo las normas de ejecución de fondos públicos incluyendo la ley de contrataciones públicas.

El grado de transparencia m (sic) rigor con que tienen que ejecutar esos fondos la hacen merecedora de las (sic) confianza del gobierno y del Estado panameño, pero los fondos que reciban de fuentes privadas, no están sujetos a los mecanismos de contratación y adquisición de fondos públicos porque ni vienen de procedencia pública, ni terminan en una organización pública, sin embargo están sujetos a la fiscalización posterior de la Contraloría General de la República, porque se entiende de que si el gobierno está apoyando una, causa de interés público, tiene interés de que su interés (sic) en que su ejecución sea transparente.

Sin embargo, esa diferencia en el manejo de fondos públicos & privados, les da un grado de agilidad y estabilidad, que ha probado ser una de las barajas ganadoras desde el laboratorio del INDICASAT, en el laboratorio de Metrología CENEMET y en la asociación Infoplazas.

La asociación de interés público puede concursar en aquello (sic) fondos que el gobierno nacional tenga a disposición, a privados. Por ejemplo: los fondos que ponen a disposición, la secretaria nacional de ciencias, tecnología y (sic) innovación, con las solicitudes de propuestas de contratos de empresas privada o públicas, que haga el gobierno nacional son oportunidades de auto gestión que también están abierta (sic) a las asociaciones de interés público.

Se entiende que concursa como privados y cuando tiene esos fondos los fondos se vuelven fondos privados, aunque se sobre entiende que los compromisos, con el Estado panameño se preservan en el contrato de adjudicación de esos fondos, de manera que estas asociaciones, convienen (sic) agilidad y libertad, continuidad de propósito con la fortaleza del respaldo del sector público, porque son asociaciones que se enfocan en el interés público. (...). (Resaltado del Despacho)

Lo hasta aquí anotado, nos permite señalar en respuesta a su **segunda interrogante** que de conformidad con el artículo 2, numeral 3; así como el artículo 15 de la Ley N°39 de 8 de agosto de 2018, son fondos privados de las AIP: 1) los ingresos generados por la AIP, producto de sus actividades propias o de autogestión; 2) los que le hayan sido transferidos o enajenados a título gratuito, para el fiel cumplimiento de los objetivos y fines de la asociación, en los términos que señala el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 39 de 2018; 3) los derivados de otras modalidades de disposición de bienes, tales como la cesión u otros, (Cfr., artículo 2 de la Ley N°39 de 2018); 4) los provenientes de “concursos”, “convenios de cooperación” o “convocatorias de contratación por mérito “donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo las asociaciones de interés público” y recursos generados mediante actividades de autogestión a partir de estos recursos, (Cfr. Artículo 15 de la Ley N°3 de 2018).

Por último, sobre su **tercera interrogante**, concerniente a si es mandatorio abrir una cuenta en el Banco Nacional para administrar fondos privados de la Universidad de Panamá-AIP, debo indicarle que de conformidad con el artículo 16 de la Ley N°39 de 2018, las AIP podrán abrir cuentas en instituciones del sector privado, cuando se trate de recursos económicos recibidos de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de dicha ley, es decir, los provenientes de “concursos”, “convenios de cooperación” o “convocatorias de contratación por mérito donde participen personas naturales o jurídicas no gubernamentales, incluyendo las asociaciones de interés público” y los ingresos de autogestión generados por las AIP, a partir de dichos recursos, los cuales son de naturaleza privada. Dicha norma legal igualmente prevé que los demás recursos económicos que les sean transferidos por entidades públicas, deberán depositarse en cuentas bancarias comerciales en bancos o instituciones financieras del Estado.

Esperamos de esta manera haber contestado de manera objetiva, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-117-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*