



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de febrero de 2022
C-015-22

Licenciada
Sara Pedreschi
Directora General
de Carrera Administrativa
Ciudad.

Ref.: Funcionalidad del Instituto Superior de Administración Pública.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 101-01-DG-2523-2021 a través de la cual remite a esta Procuraduría, la documentación relativa a la creación del Instituto Superior de Administración Pública en el año 2018, como una Asociación de Interés Público y solicita nuestra opinión, sobre la funcionalidad de dicho Instituto en la gestión pública del país.

En cuanto a lo consultado, esta Procuraduría es del criterio que de acuerdo con los objetivos descritos en los estatutos del “Instituto Superior de Administración Pública, AIG”, éste tendría utilidad en la medida en que exista la intención y determinación de las autoridades panameñas, en modernizar y profesionalizar el servicio público, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a una buena administración; y que se escoja la aludida persona jurídica como un instrumento para lograr dicho objetivo.

Es importante mencionar que el artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, debiendo la consulta estar acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, situación que no se observa en el documento que contiene su consulta.

No obstante, procederemos a brindar una orientación de forma objetiva, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Ofrecemos nuestra respuesta con base en las siguientes consideraciones:

La funcionalidad, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española¹, se refiere a la “*cualidad de funcional*”. A su vez, según dicho documento, una cosa funcional es aquella “*Diseñada u organizada atendiendo, sobre todo, a la facilidad, utilidad y comodidad de su empleo.*”

Luego, entendemos que la consulta se refiere a la manera que en que fue diseñado, organizado y constituido el Instituto Superior de Administración Pública y a su utilidad para la administración pública del país.

¹ Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. 2021. Disponible en <https://dle.rae.es/>

I. Sobre el diseño, organización y constitución del Instituto Superior de Administración Pública.

1. Ley N° 39 de 8 de agosto de 2018 y el Decreto Ejecutivo N° 265 de 28 de diciembre de 2018

El numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 39 de 8 de agosto de 2018 “*Que regula la creación de las asociaciones de interés público*”² señala lo que debe entenderse por una Fundación de Interés Público, de la siguiente manera:

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

1. Asociación de interés público: Persona jurídica conformada por instituciones públicas o por personas jurídicas inscritas en el Registro Público de Panamá, debidamente reconocidas por el Órgano Ejecutivo y autorizadas por este para realizar actividades, ya sea de naturaleza privada o pública, que a juicio del Órgano Ejecutivo aún no han sido desarrolladas en el país o se han desarrollado en forma insuficiente, y cuya realización es de interés nacional; motivo por el cual conviene que distintos sectores de la sociedad se asocien para llevarlas a cabo sin ánimo de lucro.
...”

De la simple lectura de la norma citada extraemos los siguientes elementos en relación con las asociaciones de interés público:

- Se encuentran conformadas por instituciones públicas o por otras personas jurídicas, pudiendo participar distintos sectores interesados en el desarrollo de determinadas actividades;
- Estas asociaciones deben ser reconocidas y autorizadas por el Órgano Ejecutivo para llevar a cabo sus actividades;
- Dichas actividades pueden ser de naturaleza pública o privada;
- Debe tratarse de actividades no desarrolladas o escasamente desarrolladas;
- Las actividades deben ser de interés nacional y llevarse a cabo sin ánimo de lucro.

De manera que en principio, lo que se busca es que, **sin ánimo de lucro**, se puedan desarrollar actividades que son de interés para el Estado, en colaboración con organizaciones o empresas privadas. Luego, no debe confundirse esta figura con las Asociaciones Público Privadas (APP), creadas con base en la Ley N° 93 de 19 de septiembre de 2019 “*Que crea el régimen de Asociación Público-Privada para el Desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos*”³, las cuales son una modalidad de contratación pública, que conlleva una ganancia para el contratista.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 265 de 28 de diciembre de 2018 “*Que reglamenta la Ley 39 de 8 de agosto de 2018, Que regula la creación de las asociaciones de interés público*”, emitido por el Ministerio de Gobierno⁴, establece el marco legal para la constitución (reconocimiento), funcionamiento (frecuencia de reuniones, reforma al estatuto, manejo de fondos, etc.) y disolución, de las asociaciones de interés público.

Cabe señalar igualmente, que los artículos 21 y 22 de la Ley N° 39 de 2018 otorgan la facultad extraordinaria al Ministerio de Gobierno para revocar el reconocimiento de una asociación de interés público cuando:

- La misma sea investigada por actividades ilícitas, pudiendo igualmente ordenar la disolución de la asociación e interponer las denuncias que correspondan ante la autoridad competente, según el caso; o,

² Cfr. Gaceta Oficial N° 28588-A de 10 de agosto de 2018.

³ Cfr. Gaceta Oficial N° 28864-B de 19 de septiembre de 2019.

⁴ Cfr. Gaceta Oficial N° 28708-B de 6 de febrero de 2019.

- Cuando se compruebe que la asociación ha permanecido inactiva por más de dos años consecutivos.

En el caso que nos ocupa, se observa en el Registro Público de Panamá que el 18 de octubre de 2019, mediante escritura pública número 11,879 de 10 de octubre de 2019 de la Notaría Primera del Circuito Notarial de Panamá, se inscribió un acta de la Asamblea General del Instituto Superior de Administración Pública, AIP, celebrada el 4 de octubre de 2019, por medio de la cual se inscribió la modificación de la Junta Directiva de dicha persona jurídica.

Igualmente, el 21 de septiembre de 2021, en el portal de internet del Ministerio de la Presidencia bajo el titular *“La Junta Directiva del ISAP elige nueva presidenta”* se informa que *“La Licenciada Sara Pedreschi, directora general de Carrera Administrativa (DIGECA) fue electa como presidenta del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), durante la reunión extraordinaria de la Junta Directiva de dicho Instituto.”*

Dicha nota también señala que *“...la Junta Directiva del ISAP que está conformada por instituciones y organismos privados, entre ellos: el Ministerio de la Presidencia, representada por la Licda. Sara Pedreschi; el Ministerio de Relaciones Exteriores funge como vicepresidenta la Licda. Ana L. Villarreal; el Ministerio de Economía y Finanzas representado por el Dr. Eloy Fisher; por el Ministerio de Gobierno y Justicia, la Licda. Rosa Canto, secretaria; los vocales son: la magíster Nuria Araguás, Consejo de Rectores de Panamá; Licdo. Aladar Rodríguez, Consejo de Rectores de Panamá; Guilla de Sanctis, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa; y el Lcdo. Ismael Ruiz, por parte de la Federación Nacional de Servidores Públicos”*; y, que *“...el ISAP tiene como objetivo capacitar a los servidores Públicos para el desarrollo de nuestro país, brindándoles los conocimientos necesarios para desempeñar cargos y realizar actividades con el fin de servir al sector público.”*

No obstante, no se observa que la elección indicada en la nota, haya sido inscrita en el Registro Público de Panamá.

2. Personería Jurídica del Instituto Superior de Administración Pública, AIP

La personería jurídica de la asociación de interés público denominada “Instituto Superior de Administración Pública, AIP” fue reconocida por el Ministerio de Gobierno mediante el Resuelto N° 378-PJ-378 de 7 de diciembre de 2018, siendo inscrita en el Registro Público el 4 de enero de 2019, mediante escritura pública N° 45 de 2 de enero de 2019 de la Notaría Primera del Circuito Notarial de Panamá, según consta en el Folio 25038886 del Registro de Personas.

En dicha escritura pública se transcriben íntegramente los Estatutos de dicha asociación de interés público. Para los efectos de la presente consulta, destacamos los siguientes aspectos importantes respecto del mencionado Estatuto:

- El nombre de la asociación es “Instituto Superior de Administración Pública, AIP”.
- Su duración es indefinida.
- Su sede principal y domicilio se encuentran ubicados en la Ciudad de Panamá, Vía España, Edificio Dorchester, Dirección General de Carrera Administrativa primer, tercer y cuarto piso. El domicilio se puede cambiar por acuerdo de la Junta Directiva.
- Sus actividades podrán abarcar cualquier punto geográfico del territorio nacional, pudiendo llevar a cabo actividades en el extranjero con autorización de la Asamblea General.
- **La visión** es la de convertirse en un Instituto para la formación de servidores públicos, a fin de que puedan ser instruidos en las mejores prácticas nacionales e internacionales de media y alta gerencia.
- **La misión** es constituirse en espacio de debate, generación e intercambio de conocimiento con rigor y excelencia, siendo espacio de aprendizaje para funcionarios y así poder contar con un sector público especializado y correctamente capacitado.
- **Sus objetivos** son:

- Constituirse en el Instituto por excelencia para la capacitación e instrucción de funcionarios;
 - Producir e intercambiar conocimiento sobre las mejores políticas para la administración estatal, así como las innovaciones en la manera de abordar, diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas para un mejor y más eficiente sector público;
 - Formar funcionarios con el conocimiento suficiente para desempeñar sus mandos gerenciales con excelencia; y,
 - Fungir como punto de referencia para la escogencia de tomadores de decisiones, así como convertirse en un requisito indispensable para tomar cargos públicos de mandos medios y altos.
- La Asamblea General, no la Junta Directiva, es el órgano supremo de la asociación y contará con un director, que fungirá como el Administrador de la asociación.
 - Se requiere el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea General para tomar decisiones en cuanto a la disolución de la Asociación, la membrecía y el perfil de los miembros, la enajenación de bienes, la remoción de los miembros de la Junta Directiva y de la Asamblea General, del Director de la asociación y para emitir concepto en cuanto a la decisión de la Junta Directiva para la modificación del Estatuto, la creación del reglamento interno de la Asociación y cualquier otro reglamento, así como sus modificaciones.
 - Los cambios en la Junta Directiva deben formalizarse en el Registro Público de Panamá.

Cabe señalar que aun cuando en el Acta Inicial por medio de la cual se aprobaron los Estatutos de la asociación, existen disposiciones que pudieran entrar en contradicción con éstos, por ejemplo, en cuanto a funciones y obligaciones de los órganos de la asociación, sin embargo, ésta se regirá por lo que se establece en los Estatutos y las disposiciones de la Ley N° 39 de 2018 y el Decreto Ejecutivo N° 265 de 2018, que la reglamenta.

En este sentido, el artículo 23 de la Ley N° 39 de 2018, señala que los Estatutos y procedimientos internos de las asociaciones de interés público, deberán ser ajustados para cumplir con las disposiciones de dicha ley, a partir de la publicación de la misma.

II. Sobre la utilidad del Instituto Superior de Administración Pública para la administración pública panameña

La administración pública moderna o contemporánea parte del principio de que las personas son el sujeto y objeto de la misma, reconociéndole a éstas **el derecho fundamental a una buena administración**, a fin de salvaguardar sus derechos y garantías.

El Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵, se refiere al derecho a una buena administración, en los siguientes términos:

“Artículo 41

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.”

⁵ Proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 diciembre de 2000 en Niza, Francia.

El reconocido jurista experto en derecho administrativo, Dr. Jaime Rodríguez-Arana, se ha referido en múltiples obras, artículos y exposiciones al derecho a la buena administración pública. En uno de sus escritos sobre este importante tema, indicó:

“El principio, y obligación, de la buena Administración pública, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada. Dirigir en el marco de la buena Administración pública supone asumir con radicalidad que la Administración pública existe y se justifica, en la medida en que sirve objetivamente al interés general.

Las instituciones públicas en la democracia no son de propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber, y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación.

Hoy es frecuente que las nuevas Constituciones en los diferentes países del globo incorporen como nuevo derecho fundamental el derecho a la buena Administración pública. Por una poderosa razón: porque la razón de ser del Estado y de la Administración es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales.

...

La buena Administración pública tiene mucho que ver con la adecuada preparación de las personas que dirigen en los organismos públicos. Deben tener mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social. Deben trabajar sobre la realidad, utilizar la razón y contemplar los problemas colectivos desde perspectivas de equilibrio para ser capaces de entender dichos problemas y contemplar la pluralidad de enfoques y dimensiones que encierran, situando en el centro al ser humano y sus derechos inviolables.”⁶

De ahí que al decir del mismo doctor Rodríguez-Arana, las instituciones encargadas de la educación, adiestramiento, formación o capacitación de los servidores públicos resultan “*esenciales para la reforma y modernización del Estado*” pues “*sin la formación permanente del personal al servicio de la Administración, por muy buenas leyes, por muy buenas normas que tengamos... es muy difícil implementar políticas públicas de calidad porque lo primero y principal son las personas y la formación de las personas...*”⁷

En función de lo anterior, desde hace algún tiempo, se vienen estableciendo instituciones de investigación, formación y selección de servidores públicos, en distintos países.

Así por ejemplo, en España funciona desde 1958 el **Instituto Nacional de Administración Pública** (<https://www.inap.es/>) como “*el organismo responsable de la formación de los empleados públicos, así como de la selección de varios cuerpos y escalas de funcionarios, hoy adscritos al Ministerio de Hacienda y Función Pública. También impulsa tareas de investigación y estudios sobre las Administraciones públicas y mantiene relaciones de cooperación y colaboración con instituciones análogas, nacionales e internacionales.*”

Por su parte, en Colombia se estableció, también en 1958, la **Escuela Superior de Administración Pública** (<https://www.esap.edu.co/portal/>) la cual “*es un establecimiento público del orden nacional de carácter universitario, cuyo objeto es la formación, la investigación y la extensión académica en el campo de la administración pública y el gobierno, para la innovación y la gestión del conocimiento, la capacitación de los servidores públicos y de las personas; y la asesoría y la consultoría a los organismos y entidades estatales, nacionales y territoriales, con el fin de apoyar el cumplimiento de los fines del Estado.*”

⁶ Rodríguez-Arana, Jaime. “*La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa*”. Revista Misión Jurídica. Vol. 6 - Núm. 6. Julio - Diciembre de 2013. Págs. 23 a 56. Recuperado de <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>

⁷ Rodríguez-Arana, Jaime. “*El Derecho a la Buena Administración Pública*” Lección inaugural del Doctorado en Políticas Públicas del INAP Guatemala. https://www.youtube.com/watch?v=C_auBcUdq1M

En este sentido, de acuerdo con los objetivos descritos en los estatutos del “Instituto Superior de Administración Pública, AIG”, que origina su consulta, éste tendría utilidad en la medida en que exista la intención y determinación de las autoridades panameñas en modernizar y profesionalizar el servicio público, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a una buena administración; y, que se escoja a dicho instituto como un instrumento para lograr dicho objetivo.

En otras palabras, el “Instituto Superior de Administración Pública, AIG” tendrá utilidad y funcionalidad en la medida en que los entes encargados de su administración y dirección decidan que así sea. Evidentemente, en caso de que se decida su implementación, habrá que reformar algunos aspectos de los Estatutos para adecuarlos a la legislación vigente, no sólo en cuanto a la figura de las asociaciones de interés público, como se ha indicado, sino en cuanto a las normas que regulan las instituciones de carácter educativo que le sean aplicables.

De esta manera dejamos consignada nuestra opinión respecto a la funcionalidad de dicho Instituto Superior de Administración Pública, AIG; indicándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

