



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de septiembre de 2025
Nota C-225-25

Ref: Si se requiere la acreditación de la Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia (FUNDADER) para que el Ministerio de la Mujer pueda desembolsar los pagos por la ejecución de las etapas dos y tres del proyecto para el desarrollo humano de niñas, jóvenes adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, nacionales y residentes extranjeras.

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 441/DS//DAJ/2025, recibida el 18 de agosto de 2025, mediante la cual nos formula un número plural de interrogantes relacionadas, con el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, específicamente sobre los recursos económicos pendientes a desembolsar, a favor de Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia (FUNDADER).

Según su criterio legal, *“FUNDADER debe contar con la acreditación actualizada, para dar capacitación y seminarios a nivel nacional, toda vez que, la documentación de acreditación que consta en el expediente está, vencida desde el 7 de diciembre de 2024”*.

Con base al criterio señalado y examinando detenidamente, el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica, celebrado entre el Ministerio de la Mujer y la Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia (en adelante FUNDADER), refrendado el 19 de junio de 2024, por el Contralor General de la República y el Acuerdo Específico de Cooperación No. 1, refrendado el 19 de noviembre de 2024, respondemos la consulta, así:

Su Excelencia
NIURKA DEL C. PALACIOS U.
Ministra de la Mujer
Ciudad.

En la...

En la **cláusula tercera** del Convenio Marco, las partes (el Ministerio de la Mujer y FUNDADER) estipularon que el citado Convenio Marco, no supone una erogación ni compromiso económico para su efectiva implementación, pero en cada acuerdo específico o actividad de interés común para cada organización, que se desarrolle al amparo del Convenio Marco se especificarán los correspondientes compromisos, obligaciones y derechos de cada una de las partes, y en la **cláusula sexta** se acordó que el Convenio podrá tener una duración de cinco años contados a partir del referendo por parte de la Contraloría General de la República, es decir, que el citado Convenio debe vencer el 20 de junio de 2029, si antes de esa fecha, no se dicta por terminado.

Bajo el amparo del citado Convenio Marco de Cooperación, las partes celebraron el Acuerdo Específico de Cooperación No.1, **refrendado el 19 de noviembre de 2024**, en el que, FUNDADER se responsabilizó entre otras cosas, a:

- “3. *Generar las acciones y las condiciones necesarias para el desarrollo de los programas de capacitación dirigidos de acuerdo a sus objetivos a:*
- *Quinientas (500) participantes, mujeres estudiantes 11mo, 12mo año o mayores de años.*
 - *Cien (100) participantes. Jóvenes y adultas panameñas y/o residentes, mayores de 17 años,*
 - *Cuatrocientas (400) mujeres panameñas y/o residentes permanentes, mayores de edad.*
 - *Doscientas cincuenta (250) participantes niñas de 7 años en adelante y mujeres, jóvenes y adultas hasta los 18.”*

Por su parte, entre las responsabilidades que la **cláusula cuarta** le asignaba al Ministerio de la Mujer, estaba la de: “4. *Asignar y gestionar los recursos financieros necesarios a FUNDADER que se establezcan para la realización de los proyectos o actividades que se detallan en las **ETAPAS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS** que forman parte integral del presente **Acuerdo Específico**”, y en la **cláusula quinta**, “**DE LOS ANEXOS**”, se elaboró el Plan y Cronograma de la Ejecución de los Proyectos, con un valor de Doscientos Noventa Mil Balboas (B/.290.000.00), desglosado en tres etapas: “en la primera etapa tenía un porcentaje de ejecución de 35%, y el desembolso fue de ciento un mil quinientos balboas 00/100 (B/.101,500.00) que ya fue realizado, quedando un saldo de cien ochenta y ocho mil Balboas 00/100 (B/.188,000.00), para la segunda y tercera etapa.*

No obstante, ahora como FUNDADER cumplió con ejecutar la segunda y tercera etapa del proyecto, solicitó la cancelación correspondiente a las mismas, sin embargo, el Departamento de Desarrollo Integral de la Mujer, Auditoría Interna y la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer, han determinado que como la acreditación de

esta organización...

esta organización venció **el 7 de diciembre de 2024**, no es posible cancelar los desembolsos porque hay periodos en que el proyecto se desarrolló sin que FUNDADER, hubiera renovado su acreditación, y estos periodos son desde enero del 2025 hasta marzo del mismo año.

Cabe mencionar que en el tercer considerando del Acuerdo Específico de Cooperación, suscrito bajo el amparo del Convenio Marco de Cooperación, el Ministerio de la Juventud, mediante Resolución No. **052 de 30 de septiembre de 2024**, reconoció a FUNDADER como entidad de carácter social en materia de derechos humanos de las mujeres, de manera que cuando se suscribió el citado Acuerdo (refrendado el **19 de noviembre de 2024**), el Ministerio de la Mujer ya tenía conocimiento que la acreditación era hasta **el 7 de diciembre de 2024**, por lo que bien pudo hacer constar este hecho en el referido Acuerdo, para poder limitar el pago de los desembolsos que hacían falta.

No obstante, esta limitación no se pactó en el mencionado Acuerdo, y más bien el Ministerio de la Mujer consintió en que FUNDADER continuara con la ejecución de los proyectos, a sabiendas que para la ejecución de la segunda y tercera etapa, ya no iba a estar acreditada, o sea, para los meses de enero del 2025 a marzo del mismo año.

Si bien el citado Acuerdo no puede ser asimilado a un contrato, tal como lo indica la Circular No. 29-2020 DC-DFG de 4 de agosto de 2020 emitido por el Contralor General de la República, por cuanto no nacen de ninguno de los procedimientos contenidos en la legislación sobre contrataciones públicas, lo cierto es que lo pactado en el mencionado Acuerdo debe descansar en el principio de la buena fe, que supone que las partes deben comportarse con lealtad, y si el Ministerio de la Mujer había concedido la personalidad jurídica a favor de FUNDADER desde el mes **de septiembre de 2024**, entonces cuando se celebró el Acuerdo ya contaba con la acreditación.

Desde esta perspectiva, observamos que del Acuerdo Específico derivan responsabilidades para las partes, y en ninguna de ellas, se estipuló que FUNDADER debía estar acreditada para poder continuar desarrollando el proyecto y recibir los desembolsos que establecía lo pactado, que además, como se dijo, debe descansar en el principio de la buena fe, que no debe ir perjuicio del administrado, es decir, de FUNDADER.

Sobre este punto, es oportuno traer a colación la Sentencia del 13 de junio de 1991, en la que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dijo con relación a una entidad pública que se había beneficiado con la prestación de un servicio:

“La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo. Así, el tratadista uruguayo Sayagués afirmaba que ‘el principio general de la buena fe debe regir en todas las relaciones jurídicas’ (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Tomo It L959 pág. 148) y el catedrático español Jesús Gonzalez Pérez le ha dedicado una obra

reciente en que expone sus aplicaciones en este campo (Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2a. edición, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pág. 199 páginas.) ... ***Sería contrario a la buena fe que los servidores públicos de la Autoridad Portuaria Nacional hayan prestado servicios con expectativas razonables de recibir ciertas contraprestaciones pactadas que no contratarían la ley y que luego de recibir los servicios, la Autoridad Portuaria Nacional no pague esta contraprestación (ayuda económica en caso de desastre), alegando extemporáneamente, después de beneficiarse con la prestación de esos servicios, por no estar expresamente autorizada por una ley no podía pagar lo convenido en la cláusula que no es esencial en la convención colectiva***”.(Las negritas y cursivas son del Despacho).

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría es de opinión que el Ministerio de la Mujer, debe cumplir con su compromiso de asignar y gestionar los desembolsos por la ejecución de la segunda y tercera etapa del proyecto, porque cuando se refrendó el Acuerdo (19 de noviembre de 2024) ya FUNDADER estaba acreditada.

Respondemos en esta forma su consulta, manifestándole que la misma no reviste carácter vinculante para la Procuraduría de la Administración, quedando a salvo la opinión de la Contraloría General de la República de refrendar o no los desembolsos.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac
C-206-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

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