



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de noviembre de 2025
C-SAM-65-25

Respetada Señora Ministra:

Ref: Acuerdo No. 11-21 de 10 de agosto de 2021 del Concejo Municipal del Distrito de Montijo y Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Educación y distintos municipios a nivel nacional.

Me dirijo a usted en atención a la consulta formulada mediante la Nota No. DM-DNA/110-2721-2025 de 2 de octubre de 2025, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Educación (MEDUCA) y diversos municipios a nivel nacional. En particular, se plantean las siguientes interrogantes:

1. ¿Para que las gestiones de cobro puedan ser presentadas al MEDUCA, se requiere adicionalmente suscribir un contrato de concesión que sea refrendado, considerando que la empresa Limasa Enterprises, S.A. cuenta con una autorización mediante Acuerdo Municipal y que el Municipio posee un Convenio de Colaboración refrendado posteriormente?
2. ¿Qué sugiere esta Procuraduría para que la empresa Limasa Enterprises, S.A. pueda tramitar sus gestiones de cobro?
3. ¿El pronunciamiento que se realice con respecto al convenio suscrito entre el MEDUCA y el Municipio de Montijo podrá aplicarse al convenio de colaboración suscrito entre el MEDUCA y el Municipio de Capira, así como a otros convenios que contengan cláusulas similares?

En el ejercicio de nuestra función de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta Procuraduría tiene la atribución de asesorar a los servidores públicos sobre la interpretación de la ley y el procedimiento que deba seguirse en casos concretos. En ese sentido, procedemos a realizar el análisis correspondiente a las interrogantes planteadas.

Su Excelencia
AGNES DE LEÓN CORTES
Ministra de Educación, Encargada
Ciudad de Panamá

Sobre ...

Sobre la primera pregunta, este despacho considera que no le es dable emitir un pronunciamiento de fondo sobre esta interrogante, en atención a los límites que impone el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece:

Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

No obstante, la Procuraduría, mediante su criterio jurídico **C-SAM-043-25 de 14 de julio de 2025**, sostuvo la importancia de garantizar el cumplimiento de la responsabilidad estatal de pago por un servicio efectivamente recibido, señalando lo siguiente:

“Corresponde al Ministerio de Educación consultar a las entidades competentes con respecto al tema de gestión de cobro y adoptar las medidas administrativas y legales que estime pertinentes para garantizar el cumplimiento de la responsabilidad estatal de pago por un servicio efectivamente recibido, conforme a los principios de legalidad, continuidad del servicio público, buena fe y seguridad jurídica.”

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría considera oportuno reiterar que, al adoptar las decisiones administrativas y legales correspondientes, el Ministerio de Educación debe tener presente los siguientes **principios fundamentales del Derecho Administrativo**:

- **Pacta sunt servanda**, conforme al cual los contratos válidamente celebrados deben cumplirse de buena fe por las partes. En el ámbito administrativo, este principio garantiza la seguridad jurídica y estabilidad de las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, y ha sido reconocido como pilar de la eficacia de los contratos públicos.
- **Principio de continuidad del servicio público**, que impone a la Administración la obligación de asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios esenciales, como lo es la recolección de desechos sólidos en centros educativos. La jurisprudencia ha sostenido que el interés público no se detiene ni se suspende, y que la Administración debe extremar sus recursos para evitar la interrupción de estos servicios.
- **Principio de buena fe y confianza legítima**, que exige a la Administración actuar con lealtad, transparencia y coherencia frente a los administrados. Este principio protege las expectativas legítimas generadas por actos administrativos previos y refuerza la obligación del Estado de honrar compromisos asumidos válidamente.

En relación con la segunda pregunta, referente a las gestiones de cobro, esta Procuraduría considera pertinente observar las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, en materia de gestión de cobros.

En particular, la Contraloría General, mediante la Resolución No. 02-2022-DNMySC de 4 de enero de 2022, aprobó el *Manual de Procedimiento para la Gestión de Cobros en las Instituciones que Integran el Grupo de Gobierno Central* (publicado en la Gaceta Oficial No. 26469-B), el cual resulta aplicable a todas las unidades administrativas que conforman dicho grupo e intervienen en los trámites relacionados con la gestión de cobros.

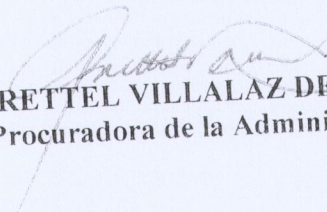
Asimismo, se recomienda consultar la “Guía para el Uso de la Gestión de Cobro – Tercera Edición” (septiembre de 2021), disponible en el sitio web de la Contraloría General de la República, a través del siguiente enlace: <https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/guia-gestion-de-cobro-tercera-version.pdf>

Finalmente, respecto a si el pronunciamiento sobre el Convenio de Colaboración suscrito entre el MEDUCA y el Municipio de Montijo puede aplicarse a otros convenios de colaboración con cláusulas similares —como el suscrito con el Municipio de Capira—, consideramos que la naturaleza de cada convenio dependerá de las necesidades propias de cada distrito y de las disposiciones emitidas tanto del MEDUCA como del Municipio en cuestión. En consecuencia, cada caso debe analizarse individualmente, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales y administrativos aplicables.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole 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, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración