



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de enero de 2023  
Nota C-009-23

Licenciada  
**Yarelis Martínez Moreno**  
Directora General de la Dirección General  
de Ordenamiento y Manejo Integral.  
Ciudad.

**Ref: Contrato de Concesión y su vigencia jurídica.**

Señora Directora General:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del 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”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota DGOMI-014-2023 de 10 de enero de 2023, presentada en este Despacho el 11 de enero de 2023, a través de la cual, elevó a esta Procuraduría, una consulta relacionada con la vigencia de un Contrato de Concesión de Tierra de Albina firmado y refrendado en el 2004 y publicado en Gaceta Oficial Digital en el 2014.

I. Lo que se consulta.

*“Bajo este panorama y ante la disyuntiva que surge en la aplicación de la entrada en vigencia del Contrato de Concesión de Tierra de Albina otorgado en el año 2004 y su publicación en Gaceta Oficial en el año 2014, solicitamos nos emita sus consideraciones respecto al periodo que se debe considerar para la puesta en vigencia de este contrato.”*

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En atención a lo consultado, respecto a la entrada en vigencia de un Contrato de Concesión de Tierras de Albina celebrado en el 2004 y publicado en Gaceta Oficial Digital en el 2014; debemos indicarle que, al no contar con una copia del contrato referido en su consulta, no podemos determinar la fecha exacta en la que entró en vigencia dicho instrumento legal; ya que, es conocido que en muchos de los contratos que celebra el Estado con entidades privadas, son pactadas cláusulas por medio de las cuales se estipula la fecha de su entrada en vigencia; y que en el caso en examen, esta Procuraduría al no contar con copia de dicho instrumento legal, no tiene conocimiento del contenido del mismo y de las cláusulas pactadas, las cuales nos permitirían arribar a brindarle una respuesta en atención la interrogante planteada; no obstante, debemos indicar que, al ser los contratos de concesión otorgados por el Estado, actos administrativos que pueden afectar la colectividad, los mismos entran en una categoría que la doctrina reconoce como Actos Administrativos Generales, los cuales para que sean de

obligatorio cumplimiento y formen parte del ordenamiento jurídico panameño, deben ser publicados en la Gaceta Oficial Digital<sup>1</sup>.

En ese mismo orden ideas, el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 señala que: “Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”; es decir que, los Contratos de Concesión de Tierra de Albina otorgados por el Estado, al ser actos administrativos de carácter general, es decir que puede afectar derechos colectivos, los mismos deben ser publicados en la Gaceta Oficial, ya que esto es un requisito indispensable en lo que respecta a su vigencia y aplicación dentro del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, este Despacho es de la opinión que, el Contrato de Concesión de Tierra de Albina otorgado en el año 2004 y publicado en Gaceta Oficial en el año 2014, es aplicable desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior, con base al artículo 46 de la Ley N.º 38 de 2000.

### III. Nuestra opinión legal la sustentamos en los siguientes términos

El numeral 1 del artículo 201 de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, define el Acto Administrativo de la siguiente manera: “declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo”; a su vez el doctor Santofimio Gamboa, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, lo define como “toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos<sup>2</sup>.

En ese mismo orden de ideas, los actos administrativos presentan clasificaciones en atención a sus efectos y alcance, así lo señaló nuestra más alta magistratura en Sentencia de 16 de diciembre de 2021, veamos:

*“...En ese sentido señala el distinguido jurista colombiano Libardo Rodríguez que existen distintos criterios que llevan a determinar la Naturaleza de los Actos dictados por las diferentes autoridades... De acuerdo a este criterio, los actos y las funciones se clasifican según su naturaleza interna, en otras palabras, según el contenido del Acto en cuanto a su carácter, ya sea General o Individual.*

*Según este punto de vista, existen dos (2) clases de situaciones jurídicas:*

<sup>1</sup> Ley No. 53 de 28 de diciembre de 2005 "Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial", Reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 153 de 30 de agosto de 2007, la que introduce la facultad de divulgar las leyes y demás actos a través de Internet, otorgándole a esta página web validez jurídica.

<sup>2</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, t. II, 4.ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 121.

1. Las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, cuyo contenido es igual para todos los individuos titulares de ellas; y 2. Las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de forma individualizada, para una persona determinada, y varía de un titular a otro." (Lo subrayado es nuestro)

De lo anteriormente citado se colige que, existen actos administrativos con efectos generales, es decir, su contenido es igual para todas las personas sin individualizarlas; tal y como es el caso de los contratos de concesión, ya que estos afectan a la colectividad una vez formen parte del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la Ley N.º53 de 28 de diciembre de 2005 "Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial", señala en su artículo 1 lo siguiente:

*Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de Internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.*

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

- 1. Los actos reformatorios de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y las resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.*
- 2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.*

También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley.

En atención a ello tenemos que, para que los Contratos de Concesión (actos administrativos generales) tengan eficacia y sean de obligatorio cumplimiento para todos los administrados, los mismos deben ser publicados en Gaceta Oficial; ya que es un requisito que así lo señala el citado artículo 1 de la Ley 53 de 2005.

Sobre el asunto de la eficacia de estos actos, debemos destacar que existen diferencias entre la validez y eficacia de los actos administrativos, ya que éstos pueden tener validez legal, pero carecer de eficacia; así lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 20 de diciembre de 2000, veamos:

"En la doctrina administrativista se distingue entre validez y eficacia de los actos administrativos, refiriéndose la primera al acto que ha nacido conforme al ordenamiento jurídico y la segunda, a la ejecutoriedad del acto, a su fuerza obligatoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica (De Valles. Citado por Miguel Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4ª Edición. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993. Pág.341)." (Lo subrayado es nuestro).


De lo precedente se colige que, para que un acto administrativo sea válido y a su vez eficaz, el mismo debe cumplir con todos los requerimientos que nuestro ordenamiento jurídico señala, lo que incluye la publicación en Gaceta Oficial, tal y como es el caso de aquellos actos administrativos generales, es decir los Contratos de Concesión.

Es por lo anterior que, este Despacho concluye en los siguientes términos:

1. Los Contratos de Concesión se ubican en la categoría de actos administrativos con efectos generales y por ende deben ser publicados en la Gaceta Oficial, para que tenga eficacia su contenido; ya que al afectar la colectividad, es un requisito indispensable para que aquella persona que sienta su derecho subjetivo vulnerado por dicho acto, pueda recurrir mediante acción de nulidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.
2. La no publicidad de un acto administrativo general trae como consecuencia jurídica que el mismo sea ineficaz, pero esto no condiciona su validez; ya que la misma es determinada por autoridad competente, con base al artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
3. Respecto al periodo que se debe considerar para la puesta en vigencia del Contrato de Concesión de Tierra de Albina otorgado en 2004 y publicado en Gaceta Oficial Digital en 2014, no podemos pronunciarnos en los términos que requiere en su consulta; ya que al no tener acceso al citado contrato, desconocemos cuales fueron las cláusulas que se pactaron en el mismo y las razones que motivaron su publicación en el 2014. Además, al ser una facultad privativa de los intervinientes, es decir Estado – concesionario, son estos quienes podrán extender o dar por finalizado los contratos, siendo esto facultad de otro organismo oficial del Estado, y no de esta Procuraduría.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándoles que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mr  
C-005-23

