



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de septiembre de 2024  
Nota C-195-24

Licenciado  
**Miguel Ángel Ordoñez**  
Director General del  
Instituto Panameño de Deportes  
Ciudad

Ref.: Contrato de Obra No.04-2022 INV, para el "Estudio, diseño, desarrollo de planos, demolición, mejoras y construcción del Complejo Deportivo de Palmas Bellas, ubicado en el corregimiento de Palmas Bellas, distrito de Chagres, provincia de Colón". Acto Público No.2021-1-35-0-03-LV-009020.

Señor Director General:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, se da respuesta a su Nota No.0923-DG-2024 de 5 de septiembre de 2024, mediante la cual eleva consulta en los siguientes términos:

*"...solicitamos su dictamen jurídico con relación a un acuerdo y la revocación de un acto administrativo que será emitido por esta Entidad..."*

*...proponemos las siguientes acciones, en caso de perfeccionarse un acuerdo, para su debida ejecución:*

1. Solicitar la autorización del Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, conforme a lo dispuesto en el artículo 9, numerales 14 y 15 de la Ley No.50 de 2007, que reforma la Ley No.16 de 1995. Esto permitirá al Director General de PANDEPORTES suscribir **acuerdos relacionados con la continuidad de LA OBRA.**
2. **Formalizar un acuerdo** (PANDEPORTES y EL CONTRATISTA) en el que se **definan las nuevas fechas de finalización de LA OBRA**, así como los aspectos técnicos y legales relacionados con la **ejecución de EL CONTRATO**, incluyendo la revocación de la Resolución No.006-DG de 10 de enero de 2024 y el desistimiento de la apelación interpuesta por parte de EL CONTRATISTA...
3. **Fundamentar la revocación** de la Resolución No.006-DG del 10 de enero de 2024 **en el consentimiento expreso del contratista**, afectado por dicha resolución, el cual será formalizado por escrito, conforme a lo estipulado en el acuerdo mencionado en el numeral anterior. Esta revocación se sustentará en el artículo 62, numeral 3 de la Ley 38 de 2000, que regula la revocatoria de actos administrativos...
4. **El fallo emitido por el TACP**, será determinante para la finalización del proceso....

5. **Suscribir una adenda de tiempo con el contratista**, ajustada a las nuevas condiciones acordadas. Dicha adenda se adaptará al procedimiento legal establecido, incluyendo el correspondiente refrendo, una vez el TACP, emita su decisión, tras la presentación del desistimiento y el acuerdo alcanzado entre las partes."

(Lo resaltado es del Despacho)

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que sus actuaciones "...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, versa sobre un tema relacionado con contrataciones públicas, por lo que el organismo oficial con competencia y funciones especiales, para "regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales", lo constituye la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en virtud del artículo 1, numeral 1 del artículo 15 y numeral 1 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020. Aunado a ello, se trata de actos administrativos que actualmente se ventilan ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), en atención los artículos 146 y 160 ibídem, conformando a su vez otra situación excluyente.

En este sentido y, en una correcta hermenéutica jurídica, los términos en que ha presentado su escrito, escapan de las funciones propias e inherentes a esta Procuraduría, y entrar a conocer de los mismos, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, en los términos expuestos en el artículo 206 de la Constitución Política y el numeral 5 del artículo 97 del Código Judicial.

No obstante, en esta ocasión, a manera de docencia, objetiva y general; se le ilustra sobre la normativa aplicable. En ese sentido, el presente *razonamiento orientativo*, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- **Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:**

- I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."*

(Lo resaltado es del Despacho)



Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

*"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. De la Revocatoria de los Actos Administrativos.

La Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en sus artículos 62 y 63, con respecto a la revocatoria de los actos administrativos, dispone:

**"Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

*En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.*

---

<sup>1</sup> "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.



*La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho. "*

**"Artículo 63.** *Tampoco podrán revocarse de oficio los actos administrativos emitidos para dar cumplimiento a una orden de un tribunal o de una agencia del Ministerio Público."*

De la excerpta *ut supra*, se extrae que la revocación o anulación de oficio, o ante solicitud de parte interesada, solo tiene cabida frente a los siguientes elementos:

- Debe tratarse de una resolución en firme, esto es que contra la misma ya no quepa recurso alguno;
- La resolución debe reconocer o declarar derechos a favor de terceros; y,
- Debe cumplir con alguno de los cuatro supuestos enumerados en la norma, a saber:
  - Si la Institución emisora carece de competencia para emitir la resolución objeto de revocatoria.
  - Si el beneficiario del derecho declarado haya incurrido en falsedad para lograr que la resolución fuera expedida;
  - Si el afectado con la revocatoria manifiesta estar de acuerdo con la revocatoria de la resolución que le concede el derecho; y,
  - Si existe una disposición legal estableciendo que la resolución, de la manera en que fue emitida, debe ser revocada.

Cabe destacar que, si bien la revocatoria del acto administrativo está contemplada en el ordenamiento jurídico patrio, ella opera como excepción a la regla general brindada en el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, que consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, al dictar que *"las órdenes y demás actos 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"*.

### III. De la Ley de Contratación Pública.

El Texto Único<sup>2</sup> de la Ley No.22 de 2006<sup>3</sup>, ordenado por la Ley No.153 de 2020<sup>4</sup>, vigente al momento de publicación del aviso de convocatoria para la Licitación Abreviada por Mejor Valor No.2021-1-35-0-03-LV-009020, para el *"Estudio, diseño, desarrollo de planos, demolición, mejoras y construcción del Complejo Deportivo de Palmas Bellas, ubicado en el corregimiento de Palmas Bellas, distrito de Chagres, provincia de Colón"*, estipula:

**"Artículo 1.** *Ámbito de aplicación. Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:*

1. *La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.*

<sup>2</sup> Publicado en Gaceta Oficial No.29107-A de 7 de septiembre de 2020.

<sup>3</sup> Ley No.22 de 27 de junio de 2006, " Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición". Publicada en la Gaceta Oficial No.25576 de 28 de junio de 2006.

<sup>4</sup> Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, "Que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, y dicta otras disposiciones". Gaceta Oficial No. 29020-A de 8 de mayo de 2020.



2. *La ejecución de obras públicas.*
  3. *La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.*
  4. *La prestación de servicios.*
  5. *La operación o administración de bienes.*
  6. *Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.*
- ..."

En el artículo ut supra, que circunscribe el ámbito de aplicación de la Ley de Contratación Pública, se observa que abarca lo relacionado a los contratos de obra (Contrato de Obra No.04-2022 INV), suscritos por el Gobierno Central (PANDEPORTES), por lo que corresponde examinar las competencias y funcionalidades especiales que mantiene la Dirección General de Contrataciones Públicas, así como su creación constitutiva, mediante el derecho positivo.

De acuerdo al primer párrafo del artículo 9 ibídem, la Dirección General de Contrataciones Públicas es una *"entidad autónoma, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, que tendrá facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace será el Ministerio de Economía y Finanzas.*

Las funciones específicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), relevantes para de esta consulta, se encuentran en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 15 ibídem, y en el numeral 1 del artículo 1 ídem, transcritos a continuación:

*"Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:*

1. ***Absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la presente Ley.***
  2. *Dictar actos administrativos que garanticen la aplicación de esta Ley y su reglamento, y que posibiliten el funcionamiento de la Dirección y su interrelación con los demás organismos.*
  3. *Asesorar a las entidades públicas sujetas a esta Ley en sus procesos de compras y contrataciones, así como organizar e implementar mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en las materias reguladas por la presente Ley.*
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

*"Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:*

1. ***Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.***
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

En particular destaca la competencia privativa, otorgada a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en lo relativo a las consultas y asesorías concernientes a la implementación y aplicación de Ley de Contrataciones Públicas, y a las distintas entidades estatales que acudan ante ella.

Resulta oportuno agregar, que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y competencia privativa para los recursos de apelación contra las resoluciones administrativas que dicten las entidades, según indican el numeral 4 del artículo 146 y el artículo 160 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020, así:



"**Artículo 146.** Creación. Se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, que tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República. Este Tribunal tendrá **competencia privativa**, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de:

- ...
4. El **recurso de apelación contra la resolución administrativa** que dicte la entidad en la que se multa por retraso en la entrega al contratista o la inhabilitación al contratista por el abandono de la obra.
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

"**Artículo 160.** Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo."

Ahora bien, esta Procuraduría estima prudente aclarar que lo esbozado sobre este tópico jurídico-administrativo, resulta consecuente con lo exteriorizado en consultas previas, en lo que respecta a la competencia especial otorgada a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para efectos de la implementación y aplicación de la Ley de Contratación Pública; *verbi gratia*, se cita la Consulta C-119-19 del 15 de noviembre de 2019, en la cual se manifiesta lo siguiente:

"En relación al tema objeto de su consulta, debemos expresarle que **la normativa referente a contrataciones públicas, confiere competencia a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), para absolver las consultas relativas a la implementación y aplicación de dicha materia**, como se señala en el numeral 1 del artículo 12 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.61 de 2017".

(Lo resaltado es del Despacho)

En virtud de las consideraciones anteriores, en esta ocasión, no le es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico respecto de los temas objeto de su consulta, en los términos como han sido expuestos.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/drc  
C-182-24



*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**