



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de marzo de 2026
Nota C-042-26

Señor Director:

Ref.: Solicitud del pago del 5% de incentivo por terminación anticipada de la obra, objeto del Contrato No.034/2011, que originalmente tenía una duración de 510 días calendario, y que luego, por causas no imputables al Contratista, mediante la Adenda No.1, se prorrogó el término de cumplimiento del Contrato No.034/2011, 316 días calendario.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta al documento identificado como AAC-NOTA-2026-920, recibido el día 13 de marzo de 2026, en el cual se realiza una sinopsis de antecedentes relevantes al Contrato No.034/2011, para el "Estudio, Diseño y Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional Scarlett Martínez - Río Hato", y se eleva formal consulta en torno a la "*solicitud del pago del 5% de incentivo por terminación anticipada de la obra, objeto del Contrato No.034/2011, que originalmente tenía una duración de 510 días calendario, y que luego, por causas no imputables al Contratista, mediante la Adenda No.1, se prorrogó el término de cumplimiento del Contrato No.034/2011, 316 días calendario*".

Inicia el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando 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.

Este principio público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*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*".

Capitán
RAFAEL BÁRCENAS CHIARI
Director General de la
Autoridad Aeronáutica Civil
Ciudad

Se desprende...

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

Otro enunciado normativo sustancial al tema objeto de esta consulta, es el ***principio de presunción de legalidad de los actos administrativos***, que está consagrado en el artículo 15 del Código Civil, y reiterado en el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, en el cual se profesa 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". (Lo resaltado es del Despacho)

La aplicación del mismo ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, al señalar que "*Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello*".

Es decir, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria¹. Por ello, un acta de aceptación final de la obra puede constituir un acto administrativo, al dar certeza de la recepción del bien, servicio u obra, con motivo del contrato correspondiente, por lo cual se encuentra investido de presunción de legalidad.

Establecido lo anterior, es menester ahondar en el ***concepto de acto administrativo***, que conforme el jurista italiano Guido Sanobini es "*cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa*"².

En el ordenamiento jurídico panameño, el numeral 1 del artículo 201 de la Ley No.38 de 2000, de Procedimiento Administrativo General, define el acto administrativo como la "*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*".

En dicha...

¹ "*La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe de advertirle al accionante, que la regla general en materia de validez del acto administrativo radica en que todo acto se presume legal, hasta tanto no se llegue a probar lo contrario*". Sentencia de 26 de febrero de 2021 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

² ZANOBINI, Guido. CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO - CORSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Milán. Ed. A. Giuffrè. 1947.

En dicha definición, la norma detalla los siguientes elementos esenciales del acto administrativo:

- 1.- **competencia** (salvo que sea delegable o proceda la sustitución);
- 2.- **objeto** (lícito y físicamente posible);
- 3.- **finalidad** (acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate);
- 4.- **causa** (hechos, antecedentes y derecho aplicable);
- 5.- **motivación** (conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión);
- 6.- **procedimiento** (cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión); y,
- 7.- **forma** (por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite).

Por su parte, en torno a la **validez del acto administrativo**, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 5 de agosto de 2025, externa lo siguiente:

"...Sobre la validez del acto administrativo, el autor Eduardo Gamero Casado (Manual Básico de Derecho Administrativo, Editorial. Tecnos, 12a., Madrid, 2015, pp. 437), expresa lo siguiente:

"Para que un acto administrativo resulte válido ha de ser dictado por el órgano competente para ello y, precisamente, por el sujeto titular del órgano en cuestión. El órgano que debe dictar el acto se encuentra establecido en las normas distributivas de las competencias administrativas (...) Se requiere una norma atributiva concreta, y sólo podrá alterarse el ejercicio de competencia por los mecanismos ya conocidos (...)" (El resaltado es de esta Magistratura).

En este orden de ideas el ilustre tratadista colombiano Gustavo Penagos, nos dice que *"el Acto Administrativo existe desde el momento en que se profiere, pero, no produce efectos jurídicos, es decir fuerza vinculante, sino después de su publicación, notificación, o comunicación, según los casos... La notificación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatorio u oponible a los administrados"*. (PENAGOS, Gustavo. 'El Acto Administrativo, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, Bogotá, 1987, págs. 795 y 863)."

Se extrae de lo expuesto (definiciones y jurisprudencia) *—para efectos de esta opinión—*, que los actos administrativos deben cumplir con el procedimiento legalmente establecido, y formalizarse mediante una declaración o manifestación escrita, por parte de la administración pública.

En tal sentido, observa esta Procuraduría que el acta de aceptación final en comento fue firmada por la Contraloría General de la República el día 20 de diciembre de 2013, por ende es a partir de esa fecha que surge al mundo jurídico (*efectos jurídicos*) y, en consecuencia, que la obra se puede entender como entregada a satisfacción al Estado; aún si la misma sostiene que todas las etapas del Contrato No.034/2011 fueron finalizadas en forma simultánea el día 17 de septiembre de 2013.

Al respecto...

Al respecto, es dable resaltar que la cláusula quincuagésimo tercera "*Incentivos por terminación de la obra*" del referido Contrato No.034/2011, establece que el potencial derecho a un estímulo económico (pago de incentivos), queda sujeto a la entrega adelantada de la obra, en los términos siguientes:

- 1.- Cinco por ciento (5%), si la entrega se hace en noventa (90) días calendario antes de la fecha pactada.
- 2.- Dos punto cinco por ciento (2.5%), si la entrega se hace en cuarenta y cinco (45) días calendario antes de la fecha pactada.
- 3.- Uno punto cinco por ciento (1.5%), si la entrega se hace en treinta (30) días calendario antes de la fecha pactada.

Así, se aprecia diáfamanamente que los incentivos por terminación de la obra, correspondientes al Contrato No.034/2011 aplican en relación con la entrega de la obra, no con la fecha de culminación de las labores.

Visto lo anterior, en apego al principio de estricta legalidad, consagrado en los artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, pilar del ordenamiento jurídico patrio, esta Procuraduría es del criterio jurídico que no corresponde el pago del 5% de incentivo por terminación anticipada de la obra, objeto del Contrato No.034/2011.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



c.c. Abdel Martínez Espinoza
Subdirector General

GVdeA/drc
C-039-26