



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de mayo de 2026

Nota C-077-26

Señor Gerente General:

Ref.: Aplicación supletoria del artículo 34-E del Código Civil a las contrataciones administrativas reguladas por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta al escrito presentado el 15 de mayo de 2026, a través del cual se solicita la opinión de este Despacho, en relación con la "*aplicación supletoria del artículo 34-E del Código Civil a las contrataciones administrativas reguladas por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020*".

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia objeto de su escrito petitorio, estima prudente iniciar señalando el contenido del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, 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, 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 apuntar 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*".

Se desprende así, con meridiana claridad, 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.

Magíster
ANDRÉS FARRUGIA GONZÁLEZ
Gerente General de la
Caja de Ahorros
Ciudad.

Establecida la...

Establecida la anterior premisa constitucional, debido a su condición de *lex specialis* en materia de contratación pública, se aborda en primera instancia el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006¹, la cual contiene las normas, reglas y principios básicos de obligatoria observancia que han de regir los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos efectuados con fondos públicos.

Tal como indica en su escrito, dentro del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, "*no hay una norma específica que determine el método de cómputo de los plazos contractuales fijados en meses o años*". Se observa, al respecto, que si bien dicho Texto Único prevé la posibilidad de fijar plazos contractuales en meses y años, las fases generales propias de los procedimientos de selección de contratista y los contractuales están delimitadas mediante "días", "días calendario" y "días hábiles", lo cual brinda facilidad para determinar una fecha cierta, esto es un día en concreto.

En ese orden de ideas, Texto Único de la Ley No.22 de 2006, enfatiza en la necesidad de una fecha cierta, que permita determinar el plazo exacto de exigibilidad, como se aprecia a continuación:

1. "*El pliego de cargos, entre otras condiciones, deberá establecer con claridad... fecha y lugar de entrega...*" (Artículo 39, Estructuración del pliego de cargos);
2. "*Dentro de estas condiciones se incluirán, necesariamente, ... los plazos de entrega, entre otros*" (Artículo 43, Condiciones especiales);
3. "*... En los casos en que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas, cuando se trate de contrato, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito*" (Artículo 102, Concesión de prórroga);
4. "*Las contrataciones con el Estado... podrán ser prorrogadas a solicitud del contratista por un plazo que no exceda al señalado originalmente en el contrato*" (Artículo 103, Plazo máximo de los contratos.)
5. "*La ejecución de la obra se iniciará en la fecha señalada en la orden de proceder expedida por la entidad contratante, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos, ...*" (Artículo 108, Inicio de la ejecución de la obra);
6. "*El almacén general tendrá copia del contrato u orden de compra y de la adenda respectiva para verificar... el plazo... exigidos a las empresas adjudicatarias...*" (Artículo 135, Entrega de bienes en el almacén general); y,
7. "*...La solicitud deberá contener como mínimo, la información siguiente: ... 3. Vigencia del contrato, incluye período de entrega o ejecución del objeto contractual*

especificar término...

¹ Cfr. artículo 52 del Texto Único de la Ley No.52 de 13 de diciembre de 2000.

(especificar término: días hábiles o calendario; cantidad de días o meses a partir de determinada condición o gestión, o fechas precisas, si se tienen)..." (Artículo 150 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Solicitud de autorización de procedimiento excepcional de contratación).

De lo expresado se extrae que las contrataciones gubernamentales requieren de un **plazo de ejecución definido** –que puede ser prorrogado–, comprensivo de fechas ciertas de inicio (orden de proceder), y de entrega del objeto contractual (término de cumplimiento). El plazo de ejecución no puede estar indeterminado. Al tenor de los artículos 27 y 28 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual es responsabilidad de la entidad licitante, la cual elaborará el pliego de cargos con la debida antelación (que establecerá con claridad la fecha de entrega), asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa.

En ese orden de ideas, al contener una "**obligación a plazo**"², los contratos públicos remiten al Código Civil, según permite el artículo 90 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006. En ese sentido, el artículo 1010 íbidem aclara que "**Las obligaciones para cuyo cumplimiento se haya señalado un día cierto, solo serán exigibles cuando el día llegue. Entiéndese por cierto aquel que necesariamente ha de venir, aunque se ignore cuándo. Si la incertidumbre consiste en si ha de llegar o no el día, la obligación es condicional, y se regirá por las reglas de la Sección precedente**". (Lo resaltado es del Despacho)

Con ello queda diáfano establecido que, en el ordenamiento jurídico panameño, no es dable exigir el cumplimiento de una obligación con anterioridad al plazo de cumplimiento pactado; excepto en los casos identificados en el artículo 1015 del Código Civil, sobre la caducidad del derecho al plazo (insolvencia, insuficiencia de garantías).

En cuanto a la aplicabilidad del artículo 34-E del Código Civil a las contrataciones administrativas celebradas conforme el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, se advierte que la susodicha norma civil está vinculada específicamente al cálculo de los plazos legales –días, meses o años– dictados en las leyes, decretos del Poder Ejecutivo, o decisiones de los Tribunales de Justicia, esclareciendo que "**se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo...**". (Lo resaltado es del Despacho)

Es menester, para los efectos de esta consulta, diferenciar los conceptos de plazo y de plazo legal. Entendiéndose por plazo, el "*Tiempo o lapso fijado para una acción. Vencimiento del mismo, o término propiamente dicho*"³; mientras que el plazo legal corresponde a aquel que "*se encuentra establecido por ley, costumbre valedera, reglamento u otra disposición general*"⁴, es decir al "*estipulado por la norma*"⁵. En ambos supuestos, el término corre hasta la medianoche del día de su vencimiento.

Dicho esto...

² "*Obligación a plazo. Aquella cuyo cumplimiento depende de un día, determinado o indeterminado, pero cierto*".

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1993. 11ma edición. Editorial Heliasta S.R.L. pp.216.

³ CABANELLAS. Op. Cit. pp.241.

⁴ CABANELLAS. Op. Cit. pp.242.

⁵ CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp.639.

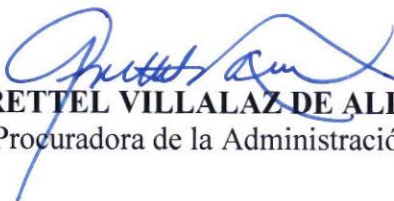
Dicho esto, de tratarse de actos⁶, el artículo 34-F del Código Civil, dispone que "*Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo; y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la media noche en que termina el último día de dicho espacio de tiempo*". (Lo resaltado es del Despacho)

Ahora bien, la correcta determinación de la fecha de vencimiento del plazo otorgado, precisa conocer la fecha exacta de inicio de dicho término, y así el día a partir del cual se hace el recuento; sobre ello, los artículos 93 y 108 de Texto Único de la Ley de Contratación Pública aclaran que los contratos surgen efectos a partir de la fecha de notificación de la orden de proceder; mientras que el artículo 1016 del Código Civil plantea que "*Si el plazo de la obligación está señalado por días, a contar desde uno determinado, quedará este excluido del cómputo, que deberá empezar al día siguiente*". (Lo resaltado es del Despacho)

Así, en virtud de las disposiciones recorridas en este análisis jurídico, esta Procuraduría concuerda con el criterio esgrimido en su consulta, específicamente al interpretar que "*el cómputo del plazo debe ser hasta la media noche del último día del plazo*".

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-072-26

c.c. Magíster
José Ángel Quinzada
Gerente Directivo de Administración de la
Caja de Ahorros

⁶ "Acto: Desde el punto de vista jurídico es el hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho y conforme a éste". CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp.37.