

El contrato público, ¿Un acto administrativo?

The public contract, an administrative act?



José Roberto Castro M.

Asistente de magistrado

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

jcastro@tacp.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0009-0760-2235>

El contrato público, ¿Un acto administrativo? The public contract, an administrative act?

Recibido: septiembre 2023

Aprobado: febrero 2024

Resumen

El presente trabajo analiza la definición del contrato público a partir del concepto del acto administrativo. Propugna que, las semejanzas entre ambas definiciones dan cuenta de que, el contrato público, en el ordenamiento jurídico panameño, se trata de un acto administrativo. Para ello, hace un estudio de las disposiciones de la ley de contratación pública en relación con el contrato público; analiza las normas de la ley de contratación pública que determinan las disposiciones aplicables a los contratos públicos y que regulan su interpretación, a la vez que hace un estudio de derecho comparado, a este respecto. Asimismo, identifica las similitudes que existen entre las definiciones del contrato público y acto administrativo, y realiza un análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la clasificación del contrato público como un acto administrativo. Se concluye, con base en lo anterior, que el contrato público es un acto administrativo de carácter bilateral en el que intervienen la administración pública, con miras a la satisfacción del interés colectivo y otra entidad o persona natural o jurídica, encargada de prestar el servicio, bien u obra requerida por aquel sujeto.

Abstract

This paper analyzes the definition of public contracts based on the concept of administrative acts. He argues that the similarities between the two definitions show that the public contract, in the Panamanian legal system, is an administrative act. To this end, a study is made of the provisions of the public procurement law in relation to public procurement; it analyses the rules of the Public Procurement Law that determine the provisions applicable to public contracts and that regulate their interpretation, while at the same time carrying out a study of comparative law, in this regard; The similarities between the definitions of public contract and administrative act are identified, and an analysis of the jurisprudence of the Supreme Court of Justice is carried out, in relation to the classification of public contracts as an administrative act. It is concluded, based on the above, that the public contract is an administrative act of a bilateral nature in which the public administration intervenes, with a view to satisfying the collective interest and another entity or natural or legal person, in charge of providing the service, good or work required by that subject.

Palabras Claves

Contrato público, acto administrativo, contratación pública, jurisdicción contencioso-administrativa, derecho comparado.

Key words

Public contract, administrative act, public procurement, contentious-administrative jurisdiction, comparative law.

Introducción

El contrato público es un instrumento de vital importancia para la adquisición de las obras, bienes y servicios por parte del Estado.

El Texto Único de la Ley 22 (2006), que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 (2020), dispone que, el contrato público, es un acuerdo de voluntades celebrado conforme a derecho entre dos entidades estatales o entre un ente estatal y un particular, del cual surgen derechos y obligaciones, y cuya finalidad, es de carácter general.

Si bien ese instrumento constituye una ley especial de aplicación preferente en el ámbito de la contratación pública, el contenido de algunas de sus disposiciones es similar al de otras normas contempladas en instrumentos de aplicación general.

Tal es el caso de la Ley 38 (2000), artículo 201, numeral 1, relacionado con el acto administrativo, el cual presenta muchas semejanzas en relación con la definición del contrato público, previamente señalado.

Estas coincidencias nos llevan a plantear la siguiente pregunta: ¿El contrato público puede ser considerado como un acto administrativo según el ordenamiento jurídico panameño? Este artículo pretende responder esta interrogante.

Para ello (i) se analiza la definición del contrato público, desarrollada en la doctrina y el ordenamiento jurídico panameño; (ii) se identifican las disposiciones aplicables a los contratos públicos y los criterios a utilizarse para su interpretación, según el ordenamiento jurídico nacional y el derecho comparado; (iii) se destacan las similitudes existentes entre las definiciones del contrato público y acto administrativo, y (iv) se analiza la

jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (CSJ) en relación con la clasificación del contrato público como acto administrativo.

Los hallazgos sugieren que, el contrato público, atendiendo a su naturaleza, objeto y conjunto de normas que lo regulan, podría ser considerado como un acto administrativo de carácter bilateral en el ordenamiento jurídico panameño de contratación pública.

1. Definición del contrato público según la doctrina y la ley panameña de contratación pública

La definición del contrato público se encuentra contemplada en la Ley 22 (2006), que regula la contratación pública.

Ese instrumento lo define como un acuerdo de voluntades celebrado conforme a derecho entre dos entidades públicas o entre un ente estatal, en ejercicio de una función administrativa, y un particular —el cual puede tratarse de una persona natural o jurídica o de un consorcio accidental, nacional o extranjero—, con el objeto de satisfacer un fin de carácter general.

En la doctrina y otras legislaciones, el contrato público también se denomina contrato administrativo.

Como lo documenta Fernández (2016) este tipo de acuerdos debe su existencia a la incapacidad de la administración de poder realizar, por sí sola, todas sus encomiendas; por ello, se ve en la necesidad de recurrir a la colaboración de los particulares, quienes prestan su apoyo con sujeción a un régimen especial enmarcado en el derecho público.

Por su parte, López define al contrato público o administrativo como aquel que

celebran las entidades del Estado con miras a la consecución de una necesidad general y que se diferencia de los contratos privados, porque cuenta con cláusulas exorbitantes a las que los particulares quedan sometidos por razón de los intereses públicos que persigue (como se citó en Fernández, 2016, p. 164).

Cuando el contrato administrativo se deriva de un acto público de selección de contratista, su suscripción se realiza una vez ejecutoriado el acto administrativo de adjudicación, mediante el cual se determina, reconoce y escoge la propuesta más ventajosa para el Estado, con base en la ley, los reglamentos y el pliego de cargos.

En otras palabras, la suscripción del contrato público, en el supuesto previamente señalado, tiene lugar después de la etapa precontractual del procedimiento de contratación pública.

Por otro lado, cuando el contrato público surge como resultado de un procedimiento excepcional o especial de contratación, el mismo, se firma tras la obtención de las autorizaciones de los entes públicos competentes o el cumplimiento de una serie de requisitos contemplados en la ley de contratación pública y su reglamento.

Aunque el contrato público es un medio de gran relevancia para la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado, su regulación conceptual en el ordenamiento jurídico panameño es escasa, por no decir casi nula.

Esta afirmación se sustenta en que solo una disposición de la ley de contratación pública y su reglamentación, lo define, conceptualmente.

La misma—citada *ut supra*—se encuentra

en el glosario de la ley de contratación pública, y, si bien hace alusión a la mayoría de los elementos esenciales de dichos acuerdos, se echan en falta otras disposiciones que expliciten, con una mayor profundidad, su alcance jurídico en nuestro país.

2. Las disposiciones aplicaciones a los contratos públicos su interpretación en la ley panameña de contratación pública y el derecho comparado: algunas consideraciones para tener en cuenta

La Ley 22 (2006), artículo 90, señala que los contratos administrativos “se regirán por las disposiciones de la presente Ley [Sic] y disposiciones complementarias, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública”.

En cuanto a su interpretación, la citada ley, artículo 35, dispone que “se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley [Sic], así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

En primer lugar, saltan a la vista las semejanzas de esas disposiciones con el contenido de algunas normas de ley colombiana de contratación estatal.

Como ejemplo, se destaca lo dispuesto en la Ley 80 (1993), artículo 13, el cual establece que “Los contratos que celebren las entidades [...] se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Del mismo modo, se destaca el artículo 28 de la ley antes citada el cual señala que

En la interpretación de las normas sobre contratos estatales [...] se tendrán en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.

En lo que concierne a la Ley 22 (2006), artículo 35, el mismo, si bien pone en primer término, para los efectos de la interpretación de los contratados administrativos, a los intereses públicos; señala, posteriormente, que en dicho ejercicio —de interpretación— se debe tener en cuenta “el equilibrio entre las obligaciones y derechos que caracterizan a los contratos conmutativos”, lo que constituye, a nuestro entender, una paradoja.

Esta contradicción radica en que los atributos del Estado impiden que pueda mantener una relación de tipo horizontal con otros sujetos —particulares— respecto de los cuales es intrínsecamente desigual, debido a los intereses y fines públicos que debe garantizar.

Por ello, algunos tratadistas como Arancibia (2019) afirman que la naturaleza de los contratos públicos no puede ser conmutativa, sino que, los mismos, están regidos por la justicia distributiva, la cual obliga a las entidades públicas a repartir los bienes y cargas necesarias en favor del bien común de un modo justo.

En consecuencia, el enfoque de la justicia conmutativa, aplicado a las relaciones jurídicas entre particulares, quienes actúan en igualdad de condiciones e intereses, no puede ser aplicado a los contratos administrativos.

Por otro lado, en lo que atañe a la Ley 22 (2006), el artículo 90, plantea la aplicación

inmediata de normas de derecho privado a los contratos públicos, en caso de lagunas en la ley de contratación pública.

Así, se observa en ambas disposiciones de la citada ley (artículos 35 y 90) una exagerada intención de suplir los vacíos de la normativa de contratación estatal con disposiciones que fueron concebidas para regular relaciones entre particulares.

A este respecto, llama la atención lo dispuesto en la ley chilena de contratación pública en cuanto a las disposiciones aplicables a los contratos administrativos y su interpretación.

En esta ley se establece que, en su celebración, se observarán las normas y principios contemplados en ella y su reglamentación y, supletoriamente, se aplicarán las normas de derecho público. Además, precisa que, en defecto de normas de derecho público, se deben aplicar las normas de derecho privado (Ley, 19886, 2003, artículo 1).

En relación con la interpretación de los contratos públicos, Asenjo (2022), luego de referirse al uso que, de los mismos, hace la administración pública y al rol que desempeñan los particulares en el marco de ese tipo de contratos—quienes se convierten, según indica, en agentes colaboradores del interés común—; sostiene que el contrato público “gira en torno a un interés público que se eleva por sobre los intereses individuales, y que transforma a dicho interés en un principio autónomo de interpretación del contrato” (p. 10).

Dicho esto, podemos indicar que, mientras que la ley panameña y colombiana establecen que, en caso de vacíos, se deben aplicar a los contratos públicos una serie de disposiciones de derecho privado que se

encuentran en el Código Civil y Código de Comercio, ya sea para su interpretación o para determinar sus normas reguladoras; la ley chilena de contratación pública Ley 19886 (2003), artículo 1 contempla la aplicación de ese tipo de normas como tercer y último recurso, dándole prelación a las normas de derecho público.

Igualmente, como se pudo apreciar, las reglas y principios de derecho público juegan, en el ámbito chileno de contratación pública, un papel preponderante para la interpretación de los contratos administrativos.

Consideramos que Panamá debería adoptar este último enfoque, pues garantiza que en los contratos públicos se atiendan los fines y objetivos generales que motivan la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado. Se podría explorar la posibilidad de darle un rol más protagónico, en caso de vacíos, a la Ley 38 (2000).

Igualmente, sería útil que, quienes ejecuten los contratos administrativos, tomen en cuenta la doctrina jurisprudencial del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la CSJ para la interpretación de los contratos públicos, en caso de vacíos.

Con esto, no se busca excluir, en su totalidad, la aplicación subsidiaria de las normas de derecho privado sino darles prelación a las normas de derecho público, ya que la contratación estatal, ayuda a satisfacer las necesidades generales.

Ello —por su supuesto— respetando los derechos, principios y garantías establecidos en la ley a favor de los contratistas. Esto se logra mediante la utilización responsable de las facultades que ostenta la administración

pública y la observación del principio de estricta legalidad.

3. Similitudes existentes entre la definición del contrato público y el acto administrativo

En párrafos anteriores se destacó la definición del contrato administrativo desarrollada por la ley panameña de contratación pública. Concluido este análisis, es propicio repasar qué dice la Ley 38 (2000), en relación con el acto administrativo.

Este es definido por la citada ley, artículo 201, numeral 1, como toda.

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 simple vista, en ambas definiciones, concurren los siguientes elementos: (i) el hecho de que, para su constitución, exista de por medio un acuerdo de voluntades — aspecto que, en el caso del contrato público, es absoluto, mientras que, en el caso del acto administrativo, es relativo—; (ii) el cual, además, debe ser celebrado conforme a derecho y (iii) en ejercicio de una función administrativa [del Estado].

En lo que concierne a la finalidad “de carácter público” que el contrato administrativo debe perseguir, la misma, si bien no está expresamente contemplada en la definición del acto administrativo que ofrece la Ley 38 (2000) debe estar en la base de toda actuación de la administración.

Esto, por cuanto que todo acto administrativo —visto desde su función material—, según la jurisprudencia de la CSJ (2022) debe ser expedido por la administración pública con el propósito de satisfacer los intereses generales y públicos que le han sido confiados por mandato constitucional y legal.

Misma suerte corre la última frase de la definición del acto administrativo —esto es, aquella que dice que, el mismo, Ley 38 (2000), artículo 201, numeral 1 “en algún aspecto queda regido por el Derecho Administrativo”— si se toma en cuenta que, el contrato público, como lo documenta Asenjo (2022) es entendido como parte del núcleo irreductible del derecho administrativo.

Sin embargo, a pesar de las similitudes que pueden inferirse de ambas definiciones, en la doctrina, se han suscitados fuertes debates en torno a la posibilidad de que los contratos públicos puedan ser considerados como actos administrativos.

Algunos autores como Dromi (1989) excluyen al contrato público de la categoría del acto administrativo por considerar que este último, en esencia, es de carácter unilateral, en el sentido que su expedición corre por cuenta exclusiva de la administración.

En la misma línea, se encuentra Berçaitz (1980) quien considera que el *nomen* “acto administrativo” debe ser reservado, únicamente, para las declaraciones unilaterales de los órganos del Estado, emitidas en ejercicio de una función administrativa, productoras de efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

Por su parte, Gordillo (2017) incluye al contrato público dentro de la clasificación de los actos administrativos que emite la

administración pública; pero, por razones prácticas, realiza una diferenciación de régimen entre los actos que realiza la administración de común acuerdo con otros sujetos de derecho [naturales o jurídico] y aquellos actos que son meramente unilaterales.

En igual sentido, Arauz (2015) considera que la definición patria del acto administrativo hace alusión tanto al acto unilateral como al bilateral, planteando, como ejemplo de este último, la contratación pública, destinada a atender las necesidades generales de la publicación y para cuya existencia se requiere de la participación de dos voluntades.

Existe, también, otra corriente de pensamiento que considera que los contratos públicos son actos administrativos, porque se derivan de un largo procedimiento de actos sucesivos — *v.gr.*, en el caso de Panamá, la realización de estudios previos, estructuración del pliego de cargos, convocatoria del acto público, recepción de propuestas, verificación o evaluación de las propuestas presentadas, adjudicación del acto público, entre otros— que culmina con el perfeccionamiento de dicho contrato, lo que hace entrever que, el mismo, no surge de un auténtico acuerdo de voluntades, sino que se trata de un acto administrativo unilateral en su emisión (como se citó en Ariño, 2007).

A nuestro criterio, el contrato público — en tanto que acto dictado por la administración en ejercicio de una función administrativa y regido por la ley de contratación pública— se trata de un acto administrativo de carácter bilateral en el que intervienen los siguientes sujetos: (i) la administración pública, con miras a la satisfacción del interés colectivo y (ii) otra entidad del Estado o persona [natural o jurídica], encargada de prestar el servicio, bien u obra requerida por aquel sujeto.

Por interesante que sea, no compartimos la tesis de autores como Arancibia (2019) quienes sostienen que el contrato público es un acto administrativo de carácter unilateral de imposición, asignación o distribución de cargas públicas del Estado, porque, su eficacia jurídica, está sujeta al consentimiento de otro sujeto, expresado por medio de su firma o suscripción.

Tampoco puede ser, el contrato público, un acto administrativo unilateral por el hecho de haber sido confeccionado tras el agotamiento de una serie de actos administrativo que se suceden unos de otros; puesto que, si bien el acto de adjudicación —por ejemplo— es unilateral en tanto que es emitido, exclusivamente, por una entidad licitante, existe una suerte de aquiescencia o consentimiento táctico del adjudicatario y/o contratista derivada de la presentación de su propuesta y posterior firma del contrato.

Y es que el Estado, por más soberano que sea, no puede imponer, unilateralmente, la condición de adjudicatario o contratista a una persona: requiere, en todo caso, que esta quiera asumir tal condición, prestando su consentimiento, para tales efectos.

Si bien en Panamá la cuestión relativa a la determinación del contrato público como un acto administrativo no parece haber generado, en el ámbito académico, una discusión relevante como en otros países —España, Chile, entre otros—; dicha clasificación no deja de ser importante para una correcta interpretación y ejecución del contrato público.

Para algunos juristas como Arancibia (2019) la clasificación del contrato público como un acto administrativo permite comprender de dónde surgen sus atributos dogmáticos —esto es, aquellos que guardan relación con la interpretación, modificación

o terminación unilateral de los contratos administrativos—, los cuales han sido denominados por la doctrina como facultades exorbitantes.

En efecto, la definición del contrato público establecida en la ley de contratación pública sugiere que el legislador tuvo en cuenta la definición del acto administrativo para su formulación. Por ello, nos inclinamos por la corriente doctrinaria que incluye al contrato público dentro de la clasificación de los actos administrativos.

Dicho esto, es oportuno cuestionarnos, ¿qué ha dicho nuestra máxima corporación de justicia respecto de la clasificación del contrato público como un acto administrativo? En el siguiente apartado se abordará esta cuestión.

4. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación con los contratos públicos como actos administrativos

La Sala Tercera de la CSJ se ha pronunciado, en reiteradas ocasiones, sobre la clasificación del contrato público como un acto administrativo.

Si bien la mayoría de estos pronunciamientos ha tenido lugar en relación con demandas contencioso-administrativas de nulidad; Gasnell (2015) observa que la CSJ se ha pronunciado en demandas de plena jurisdicción sobre la legalidad de los contratos públicos en aquellos casos en los que existe un interés subjetivo en la pretensión de la demanda.

Con todo, esa corporación de justicia (2014) ha entendido que su competencia para conocer de las cuestiones suscitadas con motivo de los contratos públicos responde a lo dispuesto en la Constitución Política (2004),

artículo 206, en concordancia con el Código Judicial (2001) artículo 97, numeral 5.

En lo que atañe a la caracterización del contrato público como un acto administrativo, la Sala Tercera de la **CSJ** (2014) ha considerado como tal ese tipo de contratos atendiendo a su naturaleza administrativa —no así a su forma o apariencia— apoyándose, además, en la Ley 38 (2000), artículo 201, numeral 1, para llegar a esa conclusión.

En el mismo dictamen, la Sala Tercera de la **CSJ** (2014) dispuso, con meridiana claridad, que “... los contratos públicos que suscribe la Administración constituyen una verdadera declaración de voluntad de índole bilateral generadora de derechos y obligaciones para las partes contratantes, siendo acordada por el Estado en ejercicio de funciones administrativas”.

En otra ocasión, la Sala Tercera de la **CSJ** (1992), citando al tratadista español Antonio García-Trejavano, manifestó que la denominación de actos de la administración incluye a todos los actos que emanan de ella, sin importar cualquiera que sea su naturaleza, y que los administrativos son una especie determinada por la actuación de la administración en su faceta jurídico-pública.

Posteriormente, en el mismo precedente, la Sala Tercera de la **CSJ** (1992) manifestó que la competencia de este tribunal incluye a los actos administrativos en sentido estricto, respecto de los cuales, gran parte de la doctrina enfatiza su carácter unilateral, y aquellos en los que concurren dos voluntades, dentro de los cuales se encuentran los contratos administrativos.

La anterior distinción, continúa diciendo ese tribunal, sin perjuicio de que el contrato público pueda ser considerado como acto

administrativo, en tanto que se encuentra sujeto al derecho administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa de la **CSJ**.

Asimismo, la Sala Tercera de la **CSJ** (2018) se pronunció respecto de la posibilidad de que los contratos públicos puedan ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En dicho pronunciamiento —emitido en atención a un recurso de apelación presentado contra el auto que dispuso no admitir una acción contencioso-administrativa de nulidad por estar dirigida en contra de un pliego de cargos— la **CSJ** (2018) manifestó que, el contrato público, se convierte en el acto administrativo que debería ser objeto de impugnación.

Aunado a ello, es propicio destacar que, en este último precedente, se observa lo afirmado por Gasnell (2015) quien destaca que, los contratos públicos, pueden ser impugnados, según la jurisprudencia de la **CSJ**, ya sea por vía de acción contencioso-administrativa de nulidad o por medio de acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción.

Lo anterior, por cuanto que, en esa sentencia, la Sala Tercera de la **CSJ** (2018) reconoce que, el tipo de acción a interponerse para la impugnación del contrato público [ya sea, contencioso-administrativa de nulidad o contencioso-administrativa de plena jurisdicción], depende de las circunstancias de cada caso.

En definitiva, el tribunal reitera que la confirmación de la inadmisión de la demanda se debe a que el accionante debió de haber impugnado el acto administrativo definitivo que lo constituía el contrato de obras, y no así el pliego de cargos [...], al tratarse el primero

de los documentos de un acto en firme y definitivo **CSJ** (2018).

De lo antes mencionado, se destaca lo siguiente:

- (i) La calificación del contrato público como un acto administrativo obedece a su naturaleza administrativa, esto es, al hecho de que emana de la administración pública, quien lo celebra en ejercicio de una función administrativa;
- (ii) La **CSJ** reconoció que, si bien parte de la doctrina enfatiza en

el carácter unilateral de los actos administrativos, estos últimos, comprenden a los contratos públicos, porque se encuentran sometidos al derecho administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa de la Sala Tercera de la **CSJ**, y

- (iii) La determinación que realiza la **CSJ** del contrato público como un acto administrativo se sustenta, entre otras cosas, en la definición que de esta última institución realiza la Ley 38 (2000), artículo 201, numeral 1.

Conclusiones

Los contratos públicos son acuerdos de voluntades firmadas por dos entidades públicas o entre un ente estatal, en ejercicio de una función administrativa, y un particular — el cual puede tratarse de una persona natural o jurídica o de un consorcio accidental, nacional o extranjero—, con el objeto de satisfacer un fin de carácter general.

Aunque la definición que ofrece el Texto Único de la Ley 22 (2006), ordenado por la Ley 153 (2020) contiene muchos elementos esenciales de los contratos públicos, hay que buscar otras disposiciones —legales o reglamentarias— para desarrollar su alcance jurídico o conceptual.

De la lectura de la ley de contratación pública, se infiere una exagerada intención de suplir sus vacíos con disposiciones de derecho privado (Código Civil y Código de Comercio), las cuales fueron concebidas para regular las relaciones entre particulares.

Igualmente, un análisis comparativo de la ley panameña de contratación pública sugiere

que algunas de sus disposiciones fueron extraídas de las legislaciones de otros países en cuanto a la contratación pública.

En esencia, esto no constituye un problema. Sin embargo, resultaría interesante que nuestro sistema jurídico de contratación pública se sirva —por ejemplo— en lo que respecta a la interpretación de los contratos de la legislación chilena de contratación pública, cuyos vacíos legales son llenados, en primera instancia, por normas de derecho público.

De igual forma, las semejanzas entre las definiciones del contrato público y el acto administrativo evidencian que, el legislador nacional, utilizó como referencia la definición del acto administrativo para elaborar la definición del contrato público.

Esto abona a la idea de que el contrato público —al menos en lo que respecta a Panamá— se trata de un acto administrativo de carácter bilateral, descartando la posición doctrinaria que excluye a los contratos públicos de la clasificación de los actos administrativos.

Asimismo, un repaso por la jurisprudencia de nuestra máxima corporación de justicia evidencia que el contrato público, es considerado como un acto administrativo bilateral, atendiendo a (i) las normas —de derecho público— que lo regulan; (ii) su

sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de la Sala Tercera de la CSJ; (iii) su naturaleza administrativa —no así a su forma o apariencia—, y (iv) la intervención de la administración en su formación y suscripción.

Referencias bibliográficas

- Arancibia, J. (2019). Naturaleza y Justicia de los contratos administrativos. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 30, 27-53.
- Arauz, H. (2015). *La vía gubernativa*. Imprenta Articsa.
- Ariño, G. (2007). El enigma del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 79-102.
- Asenjo, K. (2022). Contratos administrativos en sentido estricto y contratos privados de la administración. Criterios para su delimitación. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 35, 5-34.
- Berçaitz, M. (1980). *Teoría general de los contratos administrativos*. Ediciones Depalma.
- Constitución Política, (2004), 15 de noviembre de 2004 Gaceta Oficial N°. 25,176 (Panamá).
- Código Judicial, 2001. Ley 23, junio 1, 2001. 10 de septiembre de 2001 (Panamá).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. (M. P. Arturo Hoyos; agosto 25 de 1992).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Expediente No. 386-2012 (M. P. Abel Augusto Zamorano; abril 30 de 2014).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Expediente No. 802-18 (M. P. Cecilio A. Cedalise Riquelme; septiembre 28 de 2018).
- Dromi, J. (1989). *La licitación pública*. Editorial Astrea.
- Fernández, J. (2016). *Derecho administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gasnell, C. (2015). *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá* [Tesis doctoral]. Obtenido de Repositorio institucional de la Universidad Complutense de Madrid Docta Complutense. <https://docta.ucm.es/entities/publication/e7f3cd96-4699-4c83-af9b-300f9b80b2ba>.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho administrativo.
- Ley 38, 2000. Que aprueba el Estatuto Orgánica de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales. Gaceta Oficial N°. 24109 (Panamá).
- Ley 80, 1993. Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Reformada. Diario Oficial, 28 de octubre de 1993 (Colombia).
- Ley, 19.886, 2003. Ley de bases sobre contratos administrativos de

suministro y prestación de servicios.
Biblioteca del Congreso Nacional, 30
de julio de 2003 (Chile).
Ley 22 de 27 de junio de 2006. Que regula la

contratación pública, ordenado por la
Ley 153 de 2020. Gaceta Oficial N°
29107-A (Panamá).

José Roberto Castro Montilla

Nació en la ciudad de Panamá, el 14 de octubre de 1993. Actualmente, se desempeña como asistente de magistrado en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de Panamá. Doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Mendoza). Candidato a Experto en aplicación del Derecho internacional en perspectiva comparada (Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Mendoza), Magíster

en Derecho internacional (Instituto de Estudio e Investigación Jurídica), Magíster en Derecho administrativo (Universidad Latina de Panamá), Diplomado sobre Derechos Humanos, Migración y Políticas Públicas (Universidad de Panamá y Organización Internacional para las Migraciones) y Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Católica Santa María la Antigua).