



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 133-2025.

RECURRENTE: GRUPO ARWIL, S.A.

ACTO RECURRIDO: RESOLUCIÓN NO.01 DEL 29 DE JULIO DE 2025, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (REGIONAL DE LOS SANTOS) MEDIANTE LA CUAL RESOLVIÓ ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRA NO.1-2025, DENTRO DEL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2025-0-07-07-07-CM-020463.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.187-2025-PLENO/TACP de 14 de noviembre de 2025.
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta.

I. ANTECEDENTES CRONOLÓGICOS DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. Convocatoria del Acto Público:

El 23 de abril de 2021, el Ministerio de Educación, específicamente la Regional de Educación de Los Santos - Centro Educativo Rudecinda Rodríguez (en adelante la entidad o MEDUCA), convocó el Acto Público de Selección de Contratista No.2025-0-07-07-07-CM-020463, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, "PanamaCompra"), para las **MEJORAS EN COMEDOR Y SUBDIRECCION DE LA ESCUELA RUDECINDA RODRIGUEZ**; con precio de referencia en cuatro mil novecientos setenta y cinco balboas con cincuenta centésimos (B/.4,975.50). (Ver fojas 100-102 del expediente administrativo / fojas 002-005 del expediente del Tribunal).

2. Orden de Compra:

A razón del acto público de selección de contratista, el 28 de enero de 2025, la entidad suscribió la **Orden de Compra No.1-2025** a favor de la empresa Grupo



Arwil, S.A., por el monto de cuatro mil novecientos setenta y cinco balboas con cincuenta centésimos (B/.4,975.50), cuyo plazo de entrega se estableció de 50 días calendarios; la cual aparece debidamente publicada en el sistema electrónico en esa misma fecha. (Ver fojas 104-108 del expediente administrativo).

3. Nota de intención de la resolución administrativa:

Mediante **Nota No.01-2025** fechada 05 de mayo de 2025, publicada en el sistema electrónico, la entidad comunicó al contratista, el aviso sobre la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No.1-2025 del 28 de enero de 2025, suscrita con él, a causa del incumplimiento con la culminación de la obra; a lo cual le concedía cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinente. (Ver fojas 111 del expediente administrativo).

Posteriormente, el contratista, mediante Nota de fecha 15 de mayo de 2025, dirigida a la directora del centro educativo, notificaba que, a partir del 14 de mayo de 2025, reanudaría las obras correspondientes al proyecto objeto de esta contratación con el fin de culminar las actividades pendientes. (Ver fojas 112 del expediente administrativo).

4. Resolución Administrativa de la Orden de Compra:

El 29 de julio de 2025, mediante **Resolución No.01**, publicada en el sistema electrónico, la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.1 del 28 de enero de 2025, suscrita con la empresa Grupo Arwil, S.A., así como también lo inhabilitó por el término de doce (12) meses, basando su decisión en el incumplimiento de las cláusulas pactadas. (Ver fojas 148-149 del expediente administrativo / fojas 006-007 del expediente del Tribunal).

No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Apelación.

5. Recurso de Apelación:

El 12 de agosto de 2025, la licenciada Esmeralda Cruz Fernández, en calidad de apoderada especial de la empresa contratista Grupo Arwil, S.A., conforme poder conferido, presentó dentro del término procesal oportuno ante la Secretaría del Tribunal, formal Recurso de Apelación, en contra de la referida Resolución No.01 del 29 de julio de 2025, por la cual la entidad decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No.1 del 28 de enero de 2025. (Ver foja 008-033 del expediente del Tribunal).

6. Expediente Administrativo:

Mediante Nota fechada 13 de agosto de 2025, publicada en el sistema electrónico, la entidad remitió el expediente administrativo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista, el cual está conformado por un (I) tomo de 150 fojas. (Ver fojas 038 del expediente del Tribunal).

Visto los antecedentes relevantes, atendamos ahora los presupuestos para el anuncio del Recurso de Apelación, establecido en las normas de la contratación pública.

¹ Cuando en la presente resolución nos referimos a la publicación de las actuaciones administrativa, aludimos a la divulgación en el sistema electrónico PanamaCompra.



II. RECURSO DE APELACIÓN

1. Presupuestos procesales para el Recurso de Apelación

La Ley 22 de 2006, en el artículo 160, se refiere al Recurso de Apelación a la resolución administrativa del contrato, advirtiendo que las resoluciones que emitan las entidades contratantes 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 este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal; esto en concordancia con el artículo 248 de la reglamentación. Veamos:

“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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En atención a los postulados establecidos en la norma citada, el 29 de julio de 2025, la entidad notificó a través del sistema electrónico, el acto por el cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.1-2025, suscrita a favor de la empresa Grupo Arwil, S.A.

Posteriormente, cumpliendo el término procesal oportuno, tal como lo demanda la norma arriba citada, la empresa contratista presentó el 12 de agosto de 2025, ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, escrito del anuncio del Recurso de Apelación en contra del acto administrativo, y la sustentación del mismo. (Ver foja 008-033 del expediente del Tribunal).

2. Argumentos y pretensiones del apelante

A través del escrito del Recurso de Apelación, presentado por la apodera especial de la empresa contratista (Grupo Arwil, S.A.), el apelante argumentó medularmente algunos hechos o situaciones externas fuera de su control, que para él, influyeron en el retraso de la ejecución del objeto contractual², tal como se describe a continuación:

- Dificultades de logísticas y escasez de materiales.
- Las protestas internas y huelgas suscitadas en el sector educativo por más de 2 meses.
- La negativa al acceso o entrada al plantel educativo para hacer las correcciones respectivas.

² Véase Recurso de Apelación, ubicado a fojas 024-043 del expediente del Tribunal, publicado en el sistema electrónico el 03 de abril de 2025.



- La demora del informe de supervisión no propició que las observaciones y correcciones a los trabajos ejecutados pudieran concluirse oportunamente.

Por otra parte, manifestó el contratista, que siempre mantuvo una comunicación constante con la directora del plantel, expresándole la intención de culminar los trabajos y la disposición a asumir su responsabilidad; sin embargo, la decisión de resolver administrativamente el contrato y multar al contratista, ha sido desproporcionada y contraria al debido proceso, al aplicar la penalidad máxima, en lugar de emplear preventivamente las medidas correctivas dispuestas en la norma de contrataciones públicas, para subsanar los supuestos incumplimientos.

Por último, solicitó que se anule la resolución apelada, por ser contraria a lo dispuesto en la norma de contratación pública y violatoria a los derechos del contratista; a lo que adjuntó una serie de pruebas documentales, las cuales el Tribunal se pronunció sobre su admisibilidad mediante Resolución No.070-2025-TACP del 29 de septiembre de 2025.

En sentido de lo anterior, repasemos la decisión de la entidad para la resolución administrativa de dicha orden de compras.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Mediante **Resolución No.01** calendada 29 de julio de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.1 del 28 de enero de 2025, suscrita con la empresa Grupo Arwil, S.A., e inhabilitar al contratista por el término de doce (12) meses; basando su decisión en el incumplimiento de las cláusulas pactadas.³

Veamos un extracto del acto que resolvió administrativamente la orden de compras, objeto de este Recurso de Apelación por parte del contratista:

...

Que, en virtud de las consideraciones anteriores, la profesora Felicidad Gutiérrez Directora de la Escuela Rudecinda Rodríguez.

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato/Orden de Compra No.01-2025, para suministro de materiales y mano de obra para la Mejoras del Comedor y Subdirección del centro educativo por un monto de B/4975.50.

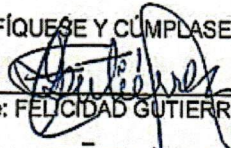
SEGUNDO: INHABILITAR, a **GRUPO ARWIL S.A.**, por el término de **12 meses**.

TERCERO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: ADVERTIR que esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra."

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, 141 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firma: 
Nombre: FELICIDAD GUTIERREZ

Cargo: DIRECTORA DE LA ESCUELA RUDECINDA RODRIGUEZ

³ Véase Resolución No.01 del 29 de julio de 2025, publicada en el sistema electrónico esa misma fecha.



Concretamente la decisión de la entidad para resolver administrativamente la orden de compra, se originó en el supuesto incumplimiento del contratista en la culminación de la obra, conforme el alcance establecido. (Ver resolución ubicada a fojas 006-007 del expediente jurídico).

IV. ELEMENTOS DE PRUEBA

1. Admisibilidad de las pruebas y Prueba de Informe

Mediante Resolución No.070-2025-TACP de 29 de septiembre de 2025 (Pruebas), debidamente publicada en el sistema electrónico, el magistrado sustanciador, en sala unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales enunciadas por el apelante en su escrito de Recurso de Apelación.

De igual forma, se ordenó de forma oficiosa una prueba de informe a las partes (entidad – MEDUCA Regional de Educación de Los Santos y el contratista Grupo Arwil, S.A.), a fin de que se atendiera ciertos puntos controvertidos, detallados en dicha resolución, básicamente sobre el cumplimiento o no con el objeto contractual; a lo cual se concedió el término de cinco (5) días hábiles para la entrega de dicho informe. (Ver fojas 046-053 del expediente del Tribunal).

Dicha comunicación, se dio de manera formal mediante los Oficios No.216-2025-TACP y Oficio No.217-2025-TACP, ambos con fecha 30 de septiembre de 2025, ubicados a fojas 056-058 y 062-065 del expediente del Tribunal.

2. Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

En el sistema electrónico se ubicó publicado el 07 y 08 de octubre de 2025, los resultados de las pruebas de informe, requerida para un mejor criterio, tal como se muestra a continuación:

De la prueba de informe remitida por el **Ministerio de Educación (Regional de Educación de Los Santos – Centro Educativo Rudecinda Rodríguez)**, publicada en el sistema electrónico el 07 de octubre de 2025, visible a fojas 070-073 del expediente jurídico; medularmente resaltamos los siguientes puntos:

- Fecha de entrega: conforme la orden de compras pactada, el plazo de ejecución del objeto contractual se estableció de cincuenta (50) días calendario, siendo la fecha exacta para la entrega el 21 de marzo de 2025.
- Motivo de incumplimiento: deficiente planificación y preparación, puesto que pretendieron iniciar los trabajos sin planos alguno; falta de capacidad y continuidad operativa y logística, puesto que iniciaron los trabajos tardíamente; y la falta de diligencia profesional por parte del contratista, al alegar que las protestas y la escasez de materiales imposibilitaron continuar de los trabajos
- Estado de los trabajos: la obra se encuentra inconclusa, con menos del 40% de avance, con trabajos pendientes de realizar o por corregir, por lo cual el objeto contractual no ha sido recibido a entera satisfacción.
- Circunstancias específicas: en cuanto a la escasez de materiales alegada por el contratista para la entidad no constituye causal para incumplimiento, puesto que el mismo debió prever tal situación; así como tampoco lo fueron las protestas o paro aducido, máxime que no aportó pruebas que demostraran que no pudo acceder al plantel en aquel tiempo, además que solo en contadas ocasiones, a causa de las protestas como medida de



seguridad, en el plantel se reguló el acceso al personal externo situación que fue informada al contratista. Por otra parte, la demora en la emisión del informe por parte de la entidad, tampoco podemos considerar una excusa para incumplir con el objeto contractual.

- Ajustes: la inacción y falta de respuesta efectiva por el contratista, causó que la entidad no concediera un ajuste para culminar la obra, principalmente el historial de incumplimientos nos lleva a pensar sobre la capacidad y seriedad para finalizar el proyecto conforme a los estándares requerido.
- Necesidad del objeto contractual: prioritariamente urge a la entidad contar con el objeto contractual conforme las condiciones pactadas; sin embargo, nos oponemos a que sea el mismo contratista que lo ejecute, por lo que no hay prórroga de tiempo que conceder debido al perjuicio ocasionado a la comunidad estudiantil y educativa⁴.

De la prueba de informe del contratista **Grupo Arwil, S.A.**, publicada en el sistema electrónico el 08 de octubre de 2025, visible a fojas 077-084 del expediente jurídico, medularmente resaltamos los siguientes puntos:

- Ejecución del objeto contractual: durante la ejecución del contrato se presentaron dificultades logísticas y de escasez de materiales, a parte de las protestas y huelgas en el sector educativo que se extendieron por casi 2 meses, que impidieron el desplazamiento del personal técnico y administrativo, situaciones externas a la empresa, que retrasaron la ejecución del contrato, además de la negativa de la entidad del ingreso del personal y de la demora en emitir el informe con las correcciones.
- Recibido a satisfacción: el 20 de mayo de 2025, se culminaron en su totalidad los trabajos previstos, pero no fueron recibidos a satisfacción, a causa de algunas observaciones y correcciones levantadas en el informe técnico de la entidad, que se debían atender; sin embargo, a causa de los bloqueos por las huelgas fue difícil la movilización del personal técnico; sino hasta el 28 de julio de 2025, fue que el personal logra trasladarse al colegio, pero en esta ocasión no se les permitió la entrada o ingreso.
- La ejecución del proyecto se encuentra en un 90%, faltando únicamente por ejecutar la instalación de una campana y algunas correcciones menores por realizar; el resto de las actividades fueron ejecutadas
- Observaciones y recomendaciones para corregir: a razón de la huelga nacional, las observaciones y correcciones en el informe de inspección no pudieron ser atendidas inmediatamente, ya que por circunstancias ajenas a la voluntad del contratista se imposibilitaba la movilización del personal hacia la provincia de Los Santos; pero una vez reestablecida la movilidad para el mes de julio 2025, se coordinó para retomar la ejecución del proyecto; sin embargo, no se le permitió el acceso a las instalaciones, por lo que la desatención no fue a causa del contratista, cuando siempre se ha manifestado la intención y disposición de retomar y cumplir con los trabajos pendientes conforme las formalidades acordadas en un plazo prudente.
- Escasez de materiales: la entidad no tenía la obligación de entregar o suministrar ningún material, por lo que no se le puede atribuir la escasez, así como tampoco es imputable a la empresa contratista, ya que se debió a la imitante disponibilidad de insumos y materiales de construcción a nivel nacional, situación que generó retraso para su adquisición, pese a los esfuerzos de la empresa.

⁴ Véase Prueba de Informe ERR/000-2025 fechado 06 de octubre de 2025, remitido por la entidad (MEDUCA), publicado en el sistema electrónico el 07 de octubre de 2025.



- Huelga o protestas internas: el cumplimiento de las obligaciones contractuales se vio negativamente afectadas por la huelga y cierres de calles por parte del sector educativo, puesto que impedía el traslado oportuno del personal para poder solventar la ejecución del proyecto.
- Acceso al plantel: hubo situaciones en las cuales al personal se le negó el acceso al plantel sin justificación formal, a fin de poder realizar los trabajos pendientes o por corregir, y pese a los reiterados intentos, no hubo respuesta por parte de la administración escolar y en su lugar resolvió administrativamente el contrato, sin conceder la oportunidad para concluir los trabajos contractuales, a través de una prórroga de tiempo⁵.

Ahora bien, completado el examen de las pruebas, este Tribunal procede al análisis del presente recurso, para así emitir su pronunciamiento.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Procedemos con el análisis del fondo del Recurso de Apelación, a fin de comprobar la veracidad de los acontecimientos planteados por las partes, en contraste con lo dispuesto en la orden de compra, que instituyó el vínculo jurídico que une las voluntades establecidas en dicho acto público, y si dichas actuaciones se apegaron a las normas establecidas por la Ley de Contrataciones Públicas y su respectiva reglamentación.

Iniciamos nuestro análisis resaltando algunos criterios de interpretación; tal como se expone a continuación:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, por lo que es dable resaltar los artículos 184 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual se desprende lo siguiente:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...”. (La negrita es del Tribunal).

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

a. Legal

Conforme el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, la interpretación de las reglas

⁵ Véase Prueba de Informe de la Empresa Grupo Arwil, S.A., de fecha 07 de octubre de 2025, publicado en el sistema electrónico el 08 de octubre de 2025.



contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas; así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos. Veamos:

“Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

Repasemos brevemente las disposiciones de la norma de contrataciones públicas, respecto el procedimiento establecido para la resolución administrativa de cualquier contrato público u orden de compras; tal como exponemos en las siguientes líneas.

2. Disposiciones legales para la Resolución Administrativa de la Orden de Compras

La entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.1-2025 del 28 de enero de 2025, suscrita con la empresa Grupo Arwil, S.A., así como también lo inhabilitó por el término de doce (12) meses, mediante Resolución No.01, del 29 de julio de 2025; motivando su decisión en el supuesto incumplimiento de las cláusulas pactadas, sustento legal enmarcado en el numeral 1 del artículo 136 de la Ley 22 de 2006. (Ver fojas 148-149 del expediente administrativo / fojas 006-007 del expediente del Tribunal).

“Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. ...
3. ...
4. ...

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato”. (El subrayado es del Tribunal).

Respecto de la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, el artículo 138 de la Ley 22 de 2006, desarrolla lo siguiente:

“Artículo 138. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

...”. (El subrayado y resaltado es del Tribunal).



Por su parte, el artículo 139, de la Ley 22 de 2006, consagra las reglas a que se debió ajustar la entidad para la resolución administrativa de dicha orden de compras; veamos:

“Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

A la luz de las normas citadas, procedemos a dilucidar el punto controvertido, examinando los hechos que dieron origen a la causa bajo estudio, respecto al recurso presentado por el apelante; cuyo tema central será determinar si la entidad se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para dar por terminada la relación contractual con el hoy apelante.

3. Objeto y alcance de la Orden de Compra

La Orden de Compras No.1-2025, suscrita a favor del proveedor Grupo Arwil, S.A., tenía por objeto las *MEJORAS EN COMEDOR Y SUBDIRECCION DE LA ESCUELA RUDECINDA RODRIGUEZ*, ubicada en la provincia de Los Santos, distrito de Macaracas, corregimiento de Macaracas, por un monto de contratación de cuatro mil novecientos setenta y cinco balboas con cincuenta centésimos (B/.4,975.50); contemplando como plazo de entrega 50 días calendario, cuyo lugar de entrega se estableció la Escuela Rudecinda Rodríguez⁶.

Conforme el alcance del proyecto, el trabajo contemplaba el suministro de los materiales, herramientas, equipos, accesorios, mano de obra y todo cuanto se requería para realizar la obra descrita, conforme las especificaciones del pliego de cargos, documentos, planos, gráficos, preparados para tal fin; además de realizar

⁶ Véase Orden de Compras No.1, publicado en el sistema electrónico el 28 de enero de 2025.



todos los trabajos complementarios requeridos para la ejecución y terminación satisfactoria de esta obra⁷.

1. ALCANCE

El trabajo contempla el suministro de los materiales, herramientas, equipos, accesorios, mano de obra y todo cuanto se requiera para realizar la obra que a continuación se describe, de acuerdo a las Especificaciones, Pliegos de Cargo, documentos, planos, gráficos, etc., preparados para tal fin.

Además deberá realizar todos los trabajos complementarios requeridos para la ejecución y terminación satisfactoria de ésta obra.

El Contratista previa coordinación con la inspección y la Dirección del plantel, procederá a establecer un plan de trabajo con el propósito de no afectar sensiblemente el Desarrollo de las labores educativas y la seguridad de los estudiantes y docentes.

Antes de iniciar los trabajos, el Contratista visitará el sitio de la obra y coordinará con el Inspector, la ubicación exacta de los trabajos y hará las consultas pertinentes quedando así obligado a cumplir con todos los trabajos requeridos, según planos, gráficos, detalles, Contrato, especificaciones técnicas y cualquier otro documento contractual.

Cualquier omisión en los planos y especificaciones no releva la responsabilidad al Contratista de suministrar e instalar los equipos completos, necesarios para el funcionamiento óptimo de las instalaciones.

Veamos un extracto de la Orden de compras suscrita entre las partes:

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
OFICINA DE ADMINISTRACIÓN DEL
FONDO DE EQUIDAD Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (FECE)

Día	Mes	Año
28	01	2025

ORDEN DE COMPRA

Nº: 1

Presupuesto año: 2023-2024

DATOS DEL SOLICITANTE:
Nombre del Centro Educativo: RUDECINDA RODRIGUEZ Código: 7010076 Teléfono:6842-73-11
Nº de la Solicitud: 1 Fecha de la Solicitud: 3-01-2025

DATOS DEL PROVEEDOR:
PROVEEDOR: GRUPO ARWIL S.A Teléfono: 6214-03-27
R.U.C.: 155659881-2-2018 D.V.88: Dirección: SAN FRANCISCO, CALLE 77, PH BANISTMO MEZZANINE
Sírvasse suministrar, por cuenta de este centro escolar, los bienes y/o servicios que se detallan a continuación, de acuerdo con los siguientes datos de entrega: Plazo de Entrega: 50 días
Tipo entrega: ☒ Total ☐ Parcial Lugar de
Forma Pago: ☐ Contado ☒ Crédito Entrega: Escuela Rudecinda Rodríguez
Fondo: ☒ Matrícula ☐ Bienestar estudiantil Garantía: 3 años

...

36	1	unidad	Limpieza general.	50	00	50	00
Observación <i>Son cuatromil, novecientos setenta y cinco con 50/100 Ueyras en comedor y subdirección de Escuela Rudecinda Rodríguez.</i> <i>No. 2025-0-07-07-07-CM-020463.</i>				Subtotal		4,650	00
				Descuento			
				ITBMS		325	50
				TOTAL		4,975	50

Código presupuestario	Importe	Saldo Financiero		
181	4975.50	Saldo anterior		
		Gasto	4,975	50
		Saldo actual		

Preparado por: *Salvador Sánchez*
Unidad Administrativa: *RUDECINDA RODRIGUEZ*
Fecha: *28-1-2025*
Aprobado: *[Firma]*
Director del Centro Educativo
FISCALIZADO POR: _____ Fecha: *28-1-2025*

De lo anterior se entiende que, una vez publicada la Orden de Compra en el sistema electrónico, surtió sus efectos dos días hábiles después de su publicación, por lo que el contratista quedó formalmente obligado a realizar por su cuenta, todos los trabajos para la ejecución del proyecto; es decir, a partir del 31 de enero de 2025 debía cumplir con el compromiso adquirido.

⁷ Véase el alcance del Proyecto y las Especificaciones Técnicas, publicados en el sistema electrónico, el 06 de enero de 2025.



Al respecto, es pertinente tener presente el contenido del artículo 188 del Decreto Ejecutivo No. 439 del 2020, referente al efecto de los contratos u órdenes de compra que a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 188. Efectos de los contratos u órdenes de compra. Los contratos u órdenes de compra surtirán sus efectos transcurridos dos días hábiles después de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” o a partir de la publicación de la orden de proceder al contratista, salvo que esta indique una fecha posterior.

...” (Lo subrayado es del Tribunal).

4. Examen de los cargos de incumplimiento

Para la entidad, el contratista (Grupo Arwil, S.A.) incumplió con las cláusulas pactadas en la orden de compra, puesto que no se culminó la obra conforme el alcance establecido; lo que causó la resolución administrativa de dicha orden de compra.

A foja 109-110 del expediente administrativo, se ubicó copia de la Nota fechada 11 de marzo de 2025, con sello de acuse de recibido por parte de la entidad, la cual fue dirigida a la Ingeniera Reina Sánchez del Departamento de Ingeniería y Arquitectura Regional de Educación Los Santos, mediante la cual se informaba el inicio del proyecto de remodelación objeto contractual a esa fecha (**11 de marzo de 2025**); la misma figura firmada por la Directora y Subdirectora del plantel, y por el propio contratista. Entendiéndose, que la obra no inició en la fecha acordada (31 de enero de 2025), sino fue hasta transcurrido dos (2) meses aproximadamente que se iniciaron las actividades propias del proyecto; sin embargo, de la lectura de las piezas que conforman el expediente administrativo y electrónico, no hay constancias o elementos probatorios que justifiquen el atraso o demora.

Lo cierto es que la orden de compras contempló el término y lugar de entrega, siendo consentido sin reserva por el contratista, al momento de participar en este acto público, por lo que le correspondía ajustarse estrictamente a lo pactado para el objeto contractual, condiciones que constituyen un acuerdo de voluntades entre las partes.

En su defensa, el apelante argumentó algunos hechos o situaciones externas que consideró no imputables al contratista, que, para él, influyeron en el retraso de la ejecución del objeto contractual; refiriéndose concretamente a las siguientes razones:

- Dificultades de logísticas y escasez de materiales, debido a la limitada disponibilidad de insumos a nivel nacional, lo que generó atraso para su adquisición, pese a los esfuerzos de la empresa.
- Las protestas internas, cierres y bloqueos de las calles, y las huelgas suscitadas en el sector educativo que se extendieron por más de 2 meses, lo cual afectó negativamente el cumplimiento de la ejecución contractual, puesto que impedía el desplazamiento, traslado o movilización del personal técnico y administrativo, para poder solventar la ejecución del proyecto.
- La negativa de la entidad para conceder al acceso o entrada al plantel educativo, del personal para hacer las correcciones respectivas; sin justificación formal.



- La demora del informe de supervisión, no propició que las observaciones y correcciones a los trabajos ejecutados pudieran ser atendidas oportunamente.

Igualmente, manifestó el contratista, que siempre comunicó su intención de culminar los trabajos y la disposición a asumir su responsabilidad; sin embargo, la entidad optó por la resolución administrativa y multar al contratista, en lugar de emplear preventivamente las medidas correctivas a manera de subsanar los supuestos incumplimientos.

Conforme el contratista, la obra alcanzó el 90% de ejecución, cuando el 20 de mayo de 2025, se culminó con la totalidad de los trabajos previstos, pero que sin embargo, la entidad se negó a recibir a satisfacción, alegando algunas correcciones por ejecutar y faltando únicamente la instalación de una campana y algunas correcciones menores por realizar. En cambio, para la entidad, la obra se encuentra inconclusa, con menos del 40% de avance, con trabajos pendientes de realizar o por corregir, siendo que el objeto contractual no ha sido recibido a entera satisfacción.

Mientras tanto, en sustento del incumplimiento abordado por la entidad, dentro del expediente administrativo existe constancia que el 26 de mayo de 2025, se realizó una visita o inspección al proyecto, en cuyo recorrido se apreciaron algunos puntos pendientes por terminar o por corregir por parte del contratista, tal cual se describe en el Memorando DINIA.LS.M001-2025 con fecha junio 2025; situación que para la entidad, ha tenido un impacto negativo para el centro educativo, puesto que no ha recibido los espacios en óptimas condiciones. (Ver fojas 113-136 del expediente administrativo).

Al respecto de estos argumentos, debemos aclarar que ambas partes aducen situaciones que a su juicio, avalan sus actuaciones: por una parte, el contratista asegura que las causas que demoraron la ejecución de la orden de compra no son imputables a él, sino a situaciones externas (huelga y cierres de vías, escasez de materiales, el acceso al plantel, entre otros); y por otra parte, la entidad cuestiona el incumplimiento en la entrega del objeto contratado conforme el término y alcance establecido, alegando que las causas aducidas por el contratista no se pueden considerar una excusa para incumplir con el objeto contractual, puesto que el mismo debió prever tales situaciones, además que no aportó pruebas que demostraran sus alegaciones.

Es un hecho cierto que las actividades propias de la obra iniciaron con retraso de casi dos meses, según la fecha que debió iniciar (puesto que las mismas debieron iniciar a finales de enero y oficialmente inició el 11 de marzo de 2025), a sabiendas del poco término para su ejecución (50 días calendario).

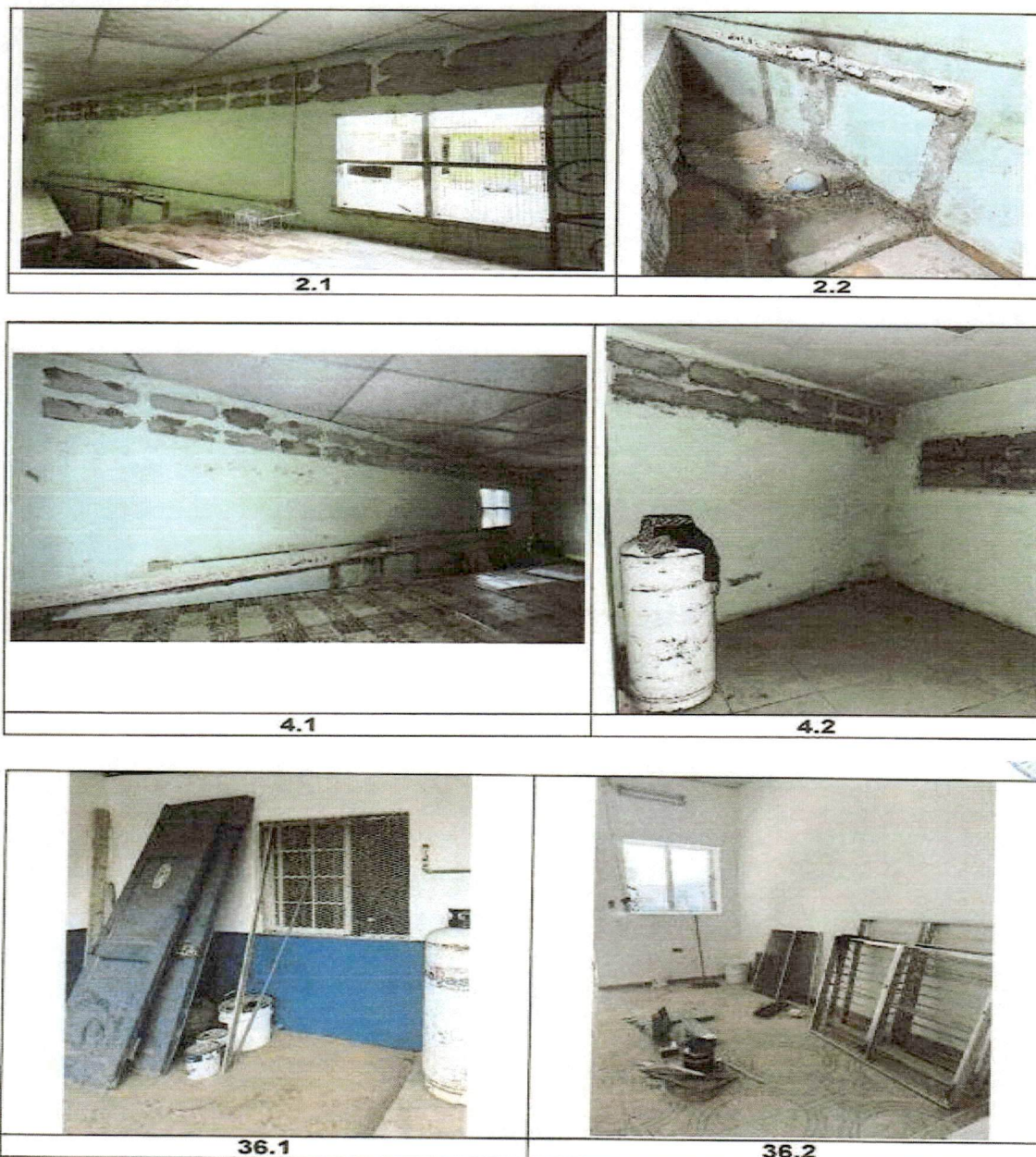
Por otra parte, pese a la intención del contratista de reanudar las obras correspondientes del proyecto, a fin de culminar las actividades que quedaron pendientes, lo cierto es que de la lectura del expediente administrativo y electrónico, no existen constancias de los esfuerzos que manifiesta el contratista para continuar o concluir dichos trabajos o que demuestre que efectivamente se dieron, o que por lo menos formalizara una solicitud de prórroga conforme el mecanismo establecido en las normas de contrataciones públicas; muy por el contrario, se observan imágenes fotográficas que reflejan el mal estado en que se encuentra la obra y de los trabajos pendientes de concluir o por corregir, que a juicio de la entidad han quedado inconcluso a la fecha de la resolución de la orden de compra. (Ver anexo



del Memorando DINIA.LS.M001-2025 de fecha junio 2025, ubicado a fojas 113-136 del expediente administrativo).

Veamos algunas vistas fotográficas ubicadas en el anexo del Memorando DINIA.LS.M001-2025:

FOTOS (anexos)



Igualmente, respecto a las situaciones que según el contratista, demoraron la ejecución del proyecto y que considera no son imputables a él, como lo fueron la escasez de materiales, la huelga educativa, la demora del informe de inspección por parte de la entidad; vale la pena aclarar que la huelga de los docentes que se suscitó a nivel nacional, fue un hecho expuesto públicamente que dicha huelga se inició aproximadamente el 23 de abril de 2025, y desde un inicio se tenía pleno conocimiento del término señalado para realizar la entrega del objeto contractual.

Asimismo, el contratista debió tomar todas las previsiones necesarias y oportunas para que, en todo caso, la escasez de los materiales aducida por este (el contratista), no interfiriera en las actividades a desarrollar; puesto que tampoco se demostró que efectivamente tal aseveraciones fueron así. Tampoco fue prudente esperar un informe de la entidad, para atender oportunamente las correcciones de los trabajos u actividades pendientes de ejecutar, siendo su responsabilidad cumplir con lo pactado para el objeto contractual, en lugar de excusarse que un informe tardío impidió o retraso el avance de las actividades, más aún, teniendo en cuenta que la obra debió entregarse a entera satisfacción en el mes de marzo 2025.



En este punto vale la pena resaltar que la Ley de Procedimiento Administrativo General, supletoria en el caso que nos ocupa, en su artículo 150 dispone que *incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.*

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 22 de 2006, se constituye en obligación y deber para el contratista, resaltando lo siguiente:

“Artículo 23. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

2. Colaborar con la entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.

3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.

4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.

5. Garantizar la calidad de las obras realizadas, así como de los bienes y los servicios contratados, y responder por ello de acuerdo con lo pactado.

...”. (Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).

Indistintamente, la entidad también tenía la obligación de proceder oportunamente en el seguimiento al proceso de ejecución para el cumplimiento del objeto contractual; siendo que expresamente la normativa legal contempla el mecanismo de supervisión y vigilancia por parte de la entidad, como responsable para mantener el desarrollo y ejecución de lo establecido en la orden de compras, con plena potestad de resolverlo administrativamente en el momento en que considera que el contratista ha incurrido en alguna de las causales que dan lugar a ello; por ello entendemos la decisión de la entidad, ajustándose a las disposiciones de la propia ley de contrataciones públicas, que por imperio, así lo dispone. Veamos:

“Artículo 91. Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.

2. Pactar las cláusulas excepcionales al Derecho Común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.

3. Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Aunado a ello, de conformidad con los postulados del artículo 20 numeral 1, de la Ley 22 de 2006, es derecho de las entidades contratantes “... *Exigir al contratista y*



al garante de la obligación, según el caso, la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato”.

Por último, sobre la ejecución del objeto contractual, debemos advertir que en efecto a la fecha de la resolución administrativa de la orden de compras, la misma no se cumplió a cabalidad; y en ese sentido, somos del criterio que el incumplimiento ha quedado confirmado, puesto que el contratista desatendió las obligaciones pactadas, y en ese sentir se deben adjudicar las respectivas responsabilidades en cuanto a que no fue diligente con la entrega del objeto contractual; máxime que la entidad ha manifestado, que pese a la urgente necesidad de contar con el objeto contractual, se opone a que sea el mismo contratista que lo ejecute, debido a las consistencias de los incumplimientos, la deficiente planificación y falta de capacidad para continuar con los trabajos pendientes.

Ahora bien, es de suyo llamar la atención a las partes en la presente relación contractual que, en razón del principio de justicia contractual, se deben hacer evaluaciones técnicas objetivas, respecto de los servicios brindados por el contratista, al momento de la liquidación del contrato (Orden de Compra No.1-2025).

5. Decisión del caso bajo estudio

La Orden de Compra inicialmente tenía como objetivo las mejoras en comedor y subdirección del plantel educativo Escuela Rudecinda Rodríguez, en el término consensuado por ambas partes de 50 días calendarios, atendiendo el alcance y especificaciones técnicas del pliego de cargos, documentos, planos, gráficos, preparados para tal fin; por lo que el contratista quedó comprometido en realizar todas todos los trabajos complementarios requeridos para la ejecución y terminación satisfactoria de esta obra.

No obstante, frente a las evidencias despegadas en el presente proceso, pese al pleno conocimiento del contratista de las obligaciones y derechos correspondiente a la ejecución del proyecto, no podemos alegar que los puntos que no se corrigieron o culminaron, no supone incumplimiento en los términos de entrega total del objeto contractual; máxime, que el propio contratista reconoció que quedaron actividades pendientes por culminar⁸, lo cierto es que venció el tiempo procesal para la entrega total del objeto contractual y la obra contratada no se logró desarrollar en el plazo y condiciones pactadas.

La Ley 22 de 2006, en el artículo 28, resalta la responsabilidad que incumbe a los servidores públicos encargados de los procedimientos de selección de contratista, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

⁸ Véase Nota fechada 15 de mayo de 2025, ubicada a foja 112 del expediente administrativo, firmada por el representante legal de la empresa contratista.



1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

...". (Lo subrayado es del Tribunal).

Finalmente, se concluye que existió una realidad reflejada de incumplimiento en el objeto contratado, plenamente comprobado, acción que se constituye en causal de resolución administrativa de la orden de compra; no obstante, en pro de salvaguardar los intereses públicos, consideramos viable la resolución administrativa de la orden de compra hasta tanto sea realizada la liquidación de la misma.

Por todo lo anteriormente expuesto; es consideración de este Tribunal que lo procedente es **confirmar** la decisión venida en grado de apelación, bajo fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública. Veamos:

"Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante". (Lo resaltado es del Tribunal).

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes los efectos de la RESOLUCIÓN No.01, mediante la cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LOS SANTOS - CENTRO EDUCATIVO RUDECINDA RODRÍGUEZ), decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.1 del 28 de enero de 2025, suscrita con la empresa GRUPO ARWIL, S.A., así como también la inhabilitó por el término de doce (12) meses; basando su decisión en el incumplimiento de las cláusulas pactadas; dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2025-0-07-07-07-CM-020463.

SEGUNDO: DEVOLVER al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LOS SANTOS - CENTRO EDUCATIVO RUDECINDA RODRÍGUEZ), el expediente administrativo de las actuaciones surtidas dentro del acto público el cual está conformado por un (I) tomo de 150 fojas; conforme la Nota fechada 13 de agosto de 2025, publicada en el sistema electrónico y ubicada a foja 038 del expediente del Tribunal.

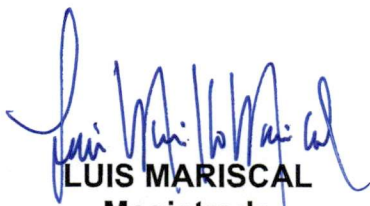
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

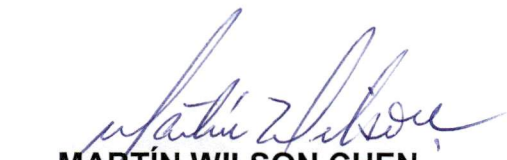
CUARTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte suprema de Justicia.

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.133-2025; previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable; y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por [F]
LEE DUQUE NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2025.11.14 09:22:44 -05'00'
KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

