



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

Expediente N°: 173-2025

Recurrente: **FELIX ALBERTO QUIJANO E. (IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS).**

Acto apelado: Resolución N°.1787 de 23 de septiembre de 2025, emitida por el Instituto Oncológico Nacional (**ION**), mediante la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 4800100528, relacionada con el acto público No. 2024-0-12-24-08-CM-010019.

Magistrada Ponente: **ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA**

Resolución No.030-2026-Pleno/TACP de 11 de marzo de 2026 (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 por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de apelación en contra de la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato.

I. ANTECEDENTES

El Tribunal conoce en grado de apelación el recurso enunciado en el margen superior, presentado dentro del acto público No. 2024-0-12-24-08-CL-007656, convocado por el Instituto Oncológico Nacional (en adelante, el **ION**, la entidad o la contratante) para el suministro de "**TELEFONO DIGITAL EJECUTIVO E INALAMBRICOS (EQUIPOS INFORMATICOS Y TELECOMUNICACIONES)**" (sic), con un precio estimado de seis mil setenta y cuatro balboas (B/. 6,074.00).

Una vez surtidos los trámites de rigor, el renglón N°. 2 correspondiente al objeto contractual antes indicado, fue adjudicado al proponente **FELIX ALBERTO QUIJANO E.**, por la suma de quinientos noventa y siete balboas con quince centésimos (B/. 597.15), según consta en el cuadro de cotizaciones de 18 de julio de 2024, publicado en el "PanamaCompra".

Posteriormente, el proponente **FELIX ALBERTO QUIJANO E.**, (en adelante el contratista) y el **ION**, suscribieron la Orden de Compra No. 4800100528, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República, el 4 de diciembre de 2024, según consta en la publicación efectuada en el "PanamaCompra".

De la revisión de "PanamaCompra" se colige que, el 25 de agosto de 2025, se publicó la carta de intención de resolución administrativa, en donde la entidad



expuso los hechos y causales que sustentaban su decisión de ~~terminar~~ anticipadamente, esa Orden de Compra. Además, a través de esa misma actuación, la contratante le concedió a esa empresa un término de cinco (5) días hábiles para que presentara sus descargos.

En atención a ello, la contratista, mediante correo de 3 de septiembre de 2025, visible a foja N°. 141 del expediente administrativo, presentó sus descargos, los cuales no fueron publicados en "PanamaCompra".

Posteriormente, la contratante expidió el acto administrativo de terminación anticipada, contra el cual, la contratista, interpuso formal recurso de apelación ante este Tribunal.

Dicho esto, es preciso señalar los hechos, argumentos y pretensiones esbozadas por la recurrente en su escrito de apelación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

En su escrito, la apoderada legal del contratista solicita que el Tribunal revoque en todas sus partes el acto de resolución administrativa del contrato y que, en su defecto, le ordene a la entidad que reciba los bienes contractuales.

Entre los argumentos y hechos esbozados en el citado escrito de apelación, se destacan:

1. Señala que, durante la vigencia del contrato, ocurrieron motivos fuera de su alcance que retrasaron la llegada de los equipos contractuales al país.

De acuerdo con el recurso, estos se hicieron del conocimiento de la contratante, al que se le solicitó una prórroga para cumplir con el suministro de los bienes del contrato¹.

2. Empero, esa solicitud fue denegada, mediante la Resolución N°. 387 de 5 de febrero de 2025, emitida por la entidad.

Además, a través de ese acto, la entidad resolvió imponerle a la contratista una *"multa correspondiente al 4% dividido entre 30 por cada día calendario de atraso, del valor equivalente a la porción dejada de entregar **hasta el momento de la entrega**"*².

3. En cuanto a la imposición de la multa, la contratista refiere que esta *"no resuelve administrativamente el contrato, por el contrario, sanciona al contratista por su atraso hasta el día en que entregue el bien o servicios. Entendiendo lo anterior, el contratista acudió al Departamento de Almacén de la Institución el día ocho (8) de abril de dos mil veinticinco (2025) y constancia de ello es un correo electrónico enviado a amartinez@ion.gob.pa dirigido a Ana Gabriela Martínez siendo las 2:46 de la tarde indicando la entrega de los bienes, sin embargo, nunca recibimos respuesta formal sino que se les informó de manera verbal al personal que llevaba los equipos que los mismos no serían recibidos, pues ese contrato se iba a resolver, hechos que en ese momento no había sucedido"*³.

¹ Véase la foja N°. 009 del expediente jurídico.

² Ídem.

³ Op. Cit., foja N°. 010.



4. Además, refiere que cuando la entidad le dio traslado de su intención de resolver administrativamente el contrato, explicó *“lo acontecido en el Departamento de Almacén el 8 de abril de 2025 [...] [y que] el contratista durante todos esos meses no había recibido respuesta alguna por parte de la institución, a pesar de haber enviado correos electrónicos”*⁴.
5. En cuanto al acto de resolución administrativa, la contratista aduce que en esta no se *“motiva[n] las razones por las cuales no fueron recibidos los equipos si para esa fecha 8 de abril de los corrientes [fecha en que la contratista manifiesta que tuvo la intención de entrega el objeto contractual] se mantenía vigente la Orden de Compra # 4800100528, pues no había sido resuelta a través de una resolución que permite medios de impugnación que consagra la Ley 22 de 2006”*⁵.
6. Por último, plantea que *“la empresa Iomega y Servicios [fue] castigada con las dos sanciones que establece la Ley a la vez, lo que va en contra de lo normado en el artículo 140”*⁶.

Sobre el particular, manifiesta que *“la entidad contratante resolvió el contrato de manera unilateral obviando lo establecido en el artículo 136 que establece el Procedimiento de Resolución y lo anterior se hace evidente el día 8 de abril de 2025 cuando a pesar de estar ‘corriendo’ una multa impuesta por retraso en la entrega”*⁷.

III. MEDIDA PREVIA

Mediante la Resolución N°. 003-2026-TACP de 22 de enero de 2026 (Medida Previa), publicada en el “PanamaCompra”, el Tribunal le concedió a la recurrente el término de dos (2) días hábiles para entregar los bienes correspondientes a la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024.

Además, a través de esa misma resolución, el Tribunal le solicitó al **ION** que emitiera un informe detallado y preciso sobre el resultado de lo ordenado, el cual debía ser enviado, posterior al término de dos (2) días hábiles otorgado a la contratista para la entrega del objeto contractual.

Tomando en consideración que la resolución de medida previa fue publicada en “PanamaCompra”, el 23 de enero de 2026, el término concedido por el Tribunal para la entrega de los bienes, precluía el 29 de enero de 2026, siendo que el plazo correspondiente a su notificación se surtió los días 26 y 27 de enero de 2026.

Así, el 30 de enero de 2026, la entidad emitió la nota N°. DS-031-01-26 de 30 de enero de 2026, en donde le informó al Tribunal el resultado de la medida previa antes mencionada. En esta, publicada en “PanamaCompra”, el **ION** emitió el informe requerido por el Tribunal, mediante el inciso segundo de la parte resolutive de la Resolución N°. 003-2026-TACP de 22 de enero de 2026 (Medida Previa).

En el mismo, la entidad informó que *“el pasado lunes 26 de enero del presente [2026], fueron recibidos en nuestro departamento de Sistemas los 16 Teléfonos*

⁴ Ídem.

⁵ Op. Cit., fojas N°. 010-011.

⁶ Op. Cit., foja N°. 011.

⁷ Ídem.



Inalámbricos de una base correspondientes a la Req. 240511 y Orden de Compra 4800100528”⁸.

Además, en esa nota, la contratista expuso que había “procedido a la recepción y verificación de los equipos entregados y los mismos cumplen con lo ofertado por el contratista en el Acto Público 2024-0-12-24-08-cm-010019, por lo cual proced[ieron] al recibido conforme de los mismos”⁹.

Para mayor abundamiento de las partes, se exhibe el tenor literal del informe expedido por la entidad, de acuerdo con lo ordenado por el Tribunal:



DS-031-01-26

Panamá, 30 de Enero de 2026

Licenciada
ZAIDA SANTAMARIA DE LATORRACA
Magistrada Ponente
Tribunal de Contrataciones Públicas
E. S. D.

Respetada Licda. De Latorraca:

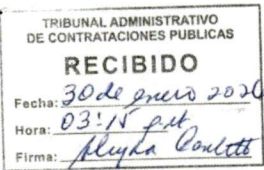
La misma tiene como finalidad informarle que el pasado lunes 26 de enero del presente, fueron recibidos en nuestro departamento de Sistemas los 16 Teléfonos Inalámbricos de una base correspondientes a la Req. 240511 y Orden de Compra 4800100528

Hemos procedido a la recepción y verificación de los equipos entregados y los mismos cumplen con lo ofertado por el contratista en el Acto Público 2024-0-12-24-08-CM-010019, por lo cual procedemos al recibido conforme de los mismos. Adjuntamos imágenes del producto recibido.

Sin más que agregarle, se despide:

Atentamente,

ING. FÉLIX STANZIOLA R.
Jefe de Sistemas
FS/agn



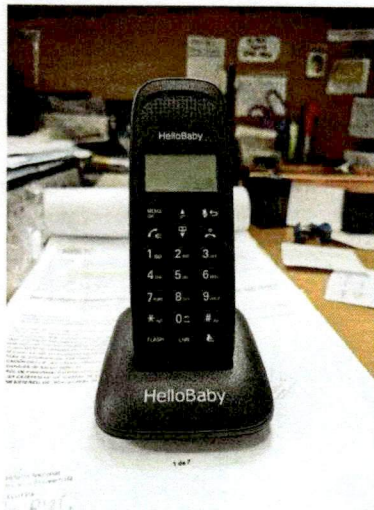
Calle Gorgas y Juan de Arco Galindo, Edif 254, Ancón
Teléfono (507) 512-7000 / 7100 Fax 512-7060, Apdo. 0816-04433, Panamá / Email ion@ion.gob.pa

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Además, de la lectura de esa nota, se colige que la contratante documentó los bienes que fueron recibido de parte del contratista, mediante fotografías, las cuales se exhiben a continuación para los fines de esta decisión:

⁸ Op. Cit., foja N°. 085.

⁹ Ídem.



IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de desarrollar el resultado de la medida previa dictada por el Tribunal, nos corresponde resolver el fondo de la controversia, conforme a lo dispuesto en el artículo 251 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

En este orden, tras el análisis pertinente, consideramos que lo procedente es revocar los efectos de la Resolución N°. 1787 de 23 de septiembre de 2025, emitida por el **ION**, que resolvió administrativamente la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones fáctico-jurídicas por las que, este Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a) Sobre la revocatoria de la decisión de terminación anticipada de la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, y de la sanción de inhabilitación impuesta al contratista.

Como se indicó, el Tribunal emitió la Resolución N°. 003-2026-TACP de 22 de enero de 2026 (Medida Previa), en donde le concedió al contratista la oportunidad de entregar los teléfonos inalámbricos concernientes a la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024.



Conforme a lo indicado en esa medida, la decisión del Tribunal en cuanto a concederle al contratista la oportunidad de entregar los bienes contractuales, buscaba atender una de sus pretensiones, en donde le solicitó a este ente de control que le "orden[ara] a la Entidad Contratante recibir de manera inmediata los bienes descritos"¹⁰.

Para ello, se analizaron varios hechos suscitados durante la vigencia del contrato, de los que se extrajo que el ION, antes de decretar su resolución administrativa, pudo haber recibido los teléfonos inalámbricos, pues el contratista tuvo la intención de entregarlos; siendo informado de manera verbal que no serían recibidos, porque "estaba[n] fuera de la fecha pactada"¹¹, lo cual contravino el **principio de continuidad**, ya que, en el momento en que eso sucedió, la orden de compra N°. 4800100528, se encontraba vigente.

En efecto, como se anotó en esa resolución, el **principio de continuidad** propone que la resolución anticipada de los contratos públicos debe ser "*adoptada cuando ya sea imposible [su] ejecución*" (sentencia de 3 de enero de 2013, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, magistrado ponente: Alejandro Moncada Luna).

Este criterio ha sido sostenido por nuestra máxima corporación de justicia en múltiples pronunciamientos, siendo uno de ellos la citada sentencia de 3 de enero de 2013, en donde se dispuso lo siguiente, en relación con ese principio:

"Cabe indicar que la doctrina ha indicado respecto a la rescisión de los contratos administrativos, lo siguiente:

'Dromi, señala al respecto, que lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo, el principio de continuidad, se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la resolución o la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza' (Dromi, Roberto, Renegociación y Reconversión de los Contratos Públicos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina 1996, págs. 13-14).

En este sentido los contratos administrativos le permiten al Estado, ejecutar proyectos en beneficios del interés público, y por ende la administración debe extremar sus recursos para evitar su terminación, siendo la prueba, como hemos señalado, el instrumento fundamental para determinar si el contratista incumplió con una de las causales pactadas en el contrato". (Lo subrayado es de la Sala; lo resaltado, del Tribunal).

Como se observa, ese órgano jurisdiccional enfatiza que la terminación anticipada de los contratos nunca debe ser adoptada como la primera medida, sino que su aplicación está reservada para los casos en los que sea imposible la ejecución del objeto contractual, atendiendo a los antecedentes de cada contrato y a la actuación de los contratistas.

Asimismo, en la Resolución N°. 004-2023-TACP de 8 de febrero de 2023 (Medida Previa), dictada bajo la ponencia del magistrado Luis Mariscal, este Tribunal discurrió sobre el **principio de continuidad**, señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

¹⁰ Véase lo indicado por la recurrente en la foja N°. 012 del expediente jurídico.

¹¹ Op. Cit., foja N°. 052.



“Bajo ese mismo prisma, y refiriéndonos estrictamente a la resolución de los contratos administrativos, es pertinente recordar las palabras de los maestros Eduardo García Enterría y Tomas Ramon Fernández, catedráticos de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, quienes en su obra Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, señalan que “el incumplimiento de las cláusulas contenidas en el contrato es causa de resolución del mismo. Sin embargo, es preciso notar que el mecanismo resolutorio 1.124 Código Civil no juega en toda su pureza en la contratación administrativa, sino que resulta acusadamente matizado por las exigencias del interés público que todo contrato administrativo pone en juego.”

Así, el incumplimiento por el contratista de cualquier cláusula contenida en el contrato no aboca sin más a la resolución, que se traduce en una facultad de opción de la administración en orden a forzar el cumplimiento estricto de lo pactado mediante la imposición de sanciones o a acordar la resolución con pérdida de la fianza prestada por el contratista (LCAP, art. 112.2) opción que la administración puede ejercitar libremente en función de las circunstancias de cada caso”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Teniendo esto en cuenta, de las piezas que componen el expediente, se extrajo que **FELIX ALBERTO QUIJANO**, le solicitó al **ION** una prórroga de veinticinco (25) días hábiles, para la entrega de los teléfonos inalámbricos, la cual fue denegada por la entidad, mediante la Resolución No. 387 de 05 de febrero de 2025, visible a foja N°. 115 del expediente administrativo¹².

Además, en ese mismo acto, la entidad dispuso en el inciso segundo de su parte resolutive lo siguiente: “**OBLIGAR a FELIX ALBERTO QUIJANO ESCUDERO, al pago de la multa respectiva, correspondiente al 4%, dividido entre treinta (30) por cada día calendario de atraso, del valor equivalente a la porción dejada de entregar hasta el momento de la entrega**”¹³.

En consecuencia, la contratista, el 08 de abril de 2025, acudió al Departamento de Almacén del **ION**, para la entrega correspondiente, lo que quedó documentado en el correo de esa misma fecha, visible a foja N°. 025 del expediente jurídico.

Empero, la entidad no recibió los bienes contractuales, alegando que la entrega “estaba fuera de la fecha pactada en la orden de compra”¹⁴, lo cual no se compadece con su actuación anterior, que, como se expuso, estaba dirigida a que la contratista le pagara al Tesoro Nacional una multa equivalente al 4%, dividido entre treinta (30) por cada día calendario de atraso del valor equivalente a la porción dejada de entregar, hasta el momento de la entrega.

En base a esto, le asiste razón a la apelante cuando sostiene que “**la multa ante la negativa de prórroga no resuelve administrativamente el contrato, por el contrario, sanciona al contratista por su atraso hasta el día en que entregue el bien o servicio**”¹⁵. (Lo resaltado es del Tribunal). Esto último, en concordancia con el artículo 195 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que dice:

“Artículo 195. Solicitud de prórroga presentada con posterioridad al vencimiento de la orden de compra o contrato. Cuando el contratista presente la

¹² En cuanto a la resolución *in comento*, se advierte que, la misma, parece ostentar vicios de motivación, pues no explicita la valoración realizada por la entidad, en cuanto a los hechos de fuerza mayor invocados por la contratista. Esto, pues, solo indica que el jefe de Sistemas informó que “no se encontraba de acuerdo con la prórroga presentada por el proveedor”, sin señalar las razones fundadas por las que llegó a esa conclusión; lo cual, valga anotar, es contrario a los principios de transparencia, motivación y debido proceso que regentan los actos públicos de selección de contrista.

¹³ Foja N°. 115 del expediente administrativo.

¹⁴ Foja N°. 052 del expediente jurídico.

¹⁵ Op. Cit., foja N°. 010.



solicitud después del plazo de entrega y se apruebe la prórroga, se cobrará multa por el tiempo transcurrido desde el vencimiento de la orden de compra o contrato hasta la fecha de presentación de la solicitud.

De negarse la petición, el contratista estará obligado a la entrega del bien, servicio u obra y al pago de la multa desde que se produjo el incumplimiento. (Lo subrayado es del Tribunal).

De ahí que, para la fecha en que la contratista intentó entregar los bienes (es decir, el 08 de abril de 2025), lo más conveniente para el Estado, a la luz del **principio de continuidad**, y luego de haber expedido la Resolución No. 387 de 05 de febrero de 2025, era recibirlos o en su defecto, si estos incumplían alguna especificación técnica, exponer claramente el concepto de incumplimiento, a efectos que la contratista pudiera conocerlo y proceder con su corrección, si las partes lo tuvieran a bien, conforme a lo indicado en el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, que dice:

***“Artículo 26. Principio de transparencia.** En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:*

1. (...)

2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas. (Lo subrayado es del Tribunal).

Esto último, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 22 de 2007, concerniente al **principio de economía**, que dispone:

***“Artículo 27. Principio de economía.** En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:*

1. (...)

5. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato, se presenten. (Lo subrayado es del Tribunal).

Aunado a ello, otro de los hechos en los que se sustentó la Resolución No. 003-2026-TACP de 22 de enero de 2026 (Medida Previa), expedida por el Tribunal, está relacionado con la posible introducción de **nuevos** cargos de incumplimiento que no constaban en el expediente administrativo del acto público.

En efecto, este Tribunal, mediante la Resolución No. 094-2025-TACP de 23 de diciembre de 2025 (Pruebas), practicó una prueba de oficio, a fin de que la entidad manifestara por qué se negó a recibir los teléfonos inalámbricos, el día 08 de abril de 2025, cuando la contratista acudió a su Departamento de Almacén.

La necesidad en cuanto a la identificación de las razones por las que la contratante se opuso a la recepción de los bienes obedeció a que, en el expediente administrativo, no había registros en cuanto a este tema en concreto.

En atención a ello, el **ION**, mediante la nota N°. OAL/ION-0005-01-2026-EXT. de 06 de diciembre de 2025, publicada el 23 de diciembre de 2025, en el sistema electrónico “PanamaCompra”, señaló que, la negativa en cuanto a la recepción de los bienes, se debió a que: “[d]urante la revisión técnica de **los equipos suministrados**, se constató que el proveedor entregó **TELÉFONOS INALÁMBRICOS DE DOS BASE** (sic) compuestos por una base principal”, lo cual,



según lo indicado la entidad en la citada nota de 06 de diciembre de 2025, no atendía las especificaciones técnicas, debido a que *“en la orden de compra lo requerido eran teléfonos inalámbricos de una sola base, entendidos como equipos que funcionan de manera individual”*¹⁶. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Por lo anterior, se podría considerar que la decisión de la entidad en cuanto a negarse a recibir los teléfonos inalámbricos, estaba vinculada con los aspectos técnicos de los bienes, aparentemente sustentados en la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, y en las disposiciones del pliego de cargos.

Sin embargo, esa causal de incumplimiento no consta en el expediente administrativo del acto público, ni tampoco en el aviso de intención de resolución administrativa, en el que solo se indicó que la terminación anticipada se sustentaba en que *“la empresa ha incumplido con respecto a la fecha de entrega”*, o bien, que *“no ha entregado los equipos solicitados”*.

De hecho, en opinión de este Tribunal, esta *nueva* causal de incumplimiento es incongruente con las actuaciones previas del contratante, en las que señala que la resolución administrativa del contrato obedeció a *“falta de entrega de los equipos”*.

De esta forma, surge la siguiente interrogante: si en los documentos que reposan en el expediente la entidad manifestó que la contratista no entregó los bienes o que *“no ha entregado los equipos solicitados”*, ¿cómo se puede aducir ahora, en la fase recursiva, que la contratista sí los suministró, pero que no cumplieron con las especificaciones técnicas?

Veamos de cerca lo expuesto por la entidad en su carta de intención de resolución administrativa del contrato, para mayor abundamiento de las partes:



Instituto Oncológico Nacional

Juan Demóstenes Arosemena

AVISO DE INTENCIÓN DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRA

Nota No.: **OAL/ION-1001-08-25 EXT**

Fecha: 22 de agosto de 2025

Félix Alberto Quijano Escudero
Representante Legal

Señor Quijano Escudero:

Con fundamento en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020 que contiene el procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato, le comunicamos nuestra intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4800100528 correspondiente a la compra menor No. 2024-0-12-24-08-CM-010019 para la **R.2. TELÉFONO INALÁMBRICO DE UNA BASE.**

Lo antes expuesto obedece al incumplimiento de la ejecución de la orden de compra arriba descrita ya que no se ha cumplido con las entregas, acorde a lo señalado en el numeral 1 del Artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 813 del Decreto Ejecutivo No. 27 de 10 de mayo de 2024 que reglamenta la Ley 419 de 1 de febrero de 2024.

¹⁶ Op. Cit., foja N°. 051.



En atención a la nota DS-044-03-25 firmado por el Jefe de Sistema le indicó:

La empresa ha incumplido con respecto a la fecha de entrega y en varias ocasiones presentaron prórrogas, las cuales también infringieron. En la actualidad la empresa Félix Alberto Quijano Escudero no ha entregado los equipos solicitados.

En atención a lo anterior, le concedemos un término de cinco días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, con el objeto de que la entidad haga la valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva.

Atentamente,

Dr. JUAN CARLOS ALCEDO V.
Director General del Instituto Oncológico Nacional

JCAV//KS/MRJ



Calle Gorgas y Juan de Arco Galindo, Edif 254, Ancón
Teléfono (507) 512-7000 / 7100 Fax 512-7060, Apdo. 0816-04433, Panamá / Email alega@ion.gob.pa

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Como se observa, este documento no alude al incumplimiento de una especificación técnica por parte de los bienes suministrados, sino que refiere como presunto sustento para la terminación anticipada que la contratista “no ha entregado los equipos solicitados”.

Dicho esto, se recuerda que el inciso 2 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006, establece que “[s]i 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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Aunado a ello, la citada disposición es clara al señalar que en la carta de intención de resolución administrativa, las entidades deben especificar “las razones de su decisión”, con lo que se busca que los contratistas puedan conocer los cargos de incumplimiento que se le endilgan y presentar los descargos que a bien tengan en relación con ellos.

Por esto, para este Tribunal, no es válido en la fase recursiva del procedimiento introducir nuevos conceptos de incumplimiento que no fueron explicitados durante el proceso de terminación anticipada, pues esto contraviene un número plural de principios como el de la buena fe, la doctrina de los actos propios y el debido proceso, habida cuenta que la contratante no pudo defenderse respecto de ellos.

Sumado a lo anterior, en rigor, el mismo acto de terminación anticipada no explicita en ningún momento que la decisión de la entidad en torno a la resolución administrativa se sustenta en el incumplimiento de las especificaciones técnicas. Veamos el tenor literal de acto objeto de la controversia, para mayor abundamiento:



Instituto Oncológico Nacional

Juan Demóstenes Arosemena

REPÚBLICA DE PANAMÁ
INSTITUTO ONCOLÓGICO NACIONAL

Resolución No. 1781
(De 23 de Septiembre de 2025)

“Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra No. 4800100528 correspondiente a la compra menor No. 2024-0-12-24-08-CM-010019 para la adquisición de TELEFONO DIGITAL EJECUTIVO E INALAMBRICOS (EQUIPOS INFORMATICOS Y TELECOMUNICACIONES).”



"Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra No. 4800100528 correspondiente a la compra menor No. 2024-0-12-24-08-CM-010019 para la adquisición de TELEFONO DIGITAL EJECUTIVO E INALAMBRICOS (EQUIPOS INFORMATICOS Y TELECOMUNICACIONES)."

EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ONCOLÓGICO NACIONAL,
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el Instituto Oncológico Nacional suscribió con el proveedor FELIX ALBERTO QUIJANO ESCUDERO, la Orden de Compra No. 4800100528 para la adquisición de TELÉFONO INALAMBRICO DE UNA BASE, correspondiente al Acto Público No. 2024-0-12-24-08-CM-010019, por un monto de QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 15/100 (B/. 597.15).

Que el proveedor FELIX ALBERTO QUIJANO ESCUDERO, fue notificado de la Orden de Compra No. 4800100528 el día 5 de diciembre de 2024 señalando como fecha de entrega el 10 de enero de 2025.

Señala el Jefe de Sistema en nota No. DS-044-03-2025 del 14 de marzo del presente que, el proveedor solicitó prórroga el día 3 de enero de 2025 por 25 días hábiles, la cual fue negada debido a la necesidad de los equipos y a la fecha de emisión de la misma, no se ha realizado la entrega del objeto contractual.

Que ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día 25 de agosto de 2025, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamáCompra", la nota No. OAL/ION-1001-08-25 EXT notificando al proveedor la intención de Resolver Administrativamente la Orden de Compra No. 48000100528 y otorgando el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes.

Que el día 03 de septiembre de 2025, el Contratista presenta nota indicando lo siguiente "...Deseamos confirmar que nos presentamos a realizar la entrega de los insumos el día martes 8 de abril de 2025, sin embargo, la Unidad de Informática nos comunica que la Orden de Compra sería cancelada y se rechazó la entrega". (El subrayado es nuestro).

Que en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral 1 del artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de Junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

"**Artículo 136. Causales de Resolución Administrativa de 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.

Que con fundamento en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual se ha determinado en atención a la magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto de la orden de compra, el cual asciende a la suma de QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 15/100 (B/. 597.15).

Que en virtud de las consideraciones anteriores, el Director General del Instituto Oncológico Nacional,

Calle Gorgas y Juan de Arco Galindo, Edif 254, Ancón

Teléfono (507) 512-7000 / 7100 Fax 512-7060, Apdo. 0816-04433, Panamá / Email ion@ion.gob.pa



Instituto Oncológico Nacional

Juan Demóstenes Arosemena

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No. 4800100528, para la adquisición de TELEFONO INALÁMBRICO DE UNA BASE por un monto de QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 15/100 (B/. 597.15)

SEGUNDO: INHABILITAR, a la empresa FELIX ALBERTO QUIJANO ESCUDERO., por el término de tres (3) meses, en atención a la magnitud del daño y los perjuicios causados.

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

CUARTO: ADVERTIR que contra 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 "PanamáCompra".

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DR. JULIO SANTAMARÍA RUBIO

Director General del Instituto Oncológico Nacional.

JSR/KS/MRJ

INSTITUTO ONCOLÓGICO NACIONAL





Por lo anterior, el presunto incumplimiento de las especificaciones técnicas no puede ser considerado por este Tribunal como un sustento válido para la terminación anticipada de la orden de compra N°. 4800100528, pues en la Resolución No. 1784 de 23 de septiembre de 2025, objeto de este litigio, solo se indica que la terminación obedeció a que la contratista “no ha realizado la entrega del objeto contractual”.

Se recuerda, sobre este tema en concreto, que la entidad denegó una solicitud de prórroga solicitada por la contratista, y que, en el acto administrativo por el que se rechazó esa petición, obligó a esta a pagar una multa equivalente al 4%, dividido entre treinta (30) por cada día calendario de atraso, hasta el momento de la entrega.

En consecuencia, tal como se indicó *ut supra*, la entidad debió o pudo haber recibido los teléfonos inalámbricos, porque para el 08 de abril de 2025, la orden de compra N°. 4800100528, objeto del acto público N°. 2024-0-12-24-08-CM-010019, aún se encontraba vigente.

En definitiva, consideramos que lo indicado por la contratante en su respuesta a la prueba practicada por el despacho de la sustanciadora, contraviene la **doctrina de los actos propios**, porque en el fondo, acarrea la introducción de un *nuevo* cargo de incumplimiento, totalmente distinto al señalado en el procedimiento de resolución administrativa; recordando que, en la sentencia de 16 de diciembre de 2025, dictada bajo la ponencia de la magistrada María Cristina Chen Stanziola, nuestra máxima corporación de justicia, dijo lo siguiente:

*“Al referirse a los principios de la actividad de la administración pública, como los postulados básicos que encausan la interpretación e, incluso, la actuación y la participación, tanto de las autoridades como de los asociados, en los procesos tendientes a la producción de un acto administrativo, se ha expresado lo siguiente en cuanto al **principio de presunción de buena fe o de tutela a la confianza pública**, cuya aplicación juega un papel importante en la **teoría de los actos propios**:*

*“El principio de buena fe que rige tanto para las actuaciones de las autoridades como de los particulares es de origen constitucional y su consagración corresponde a un desarrollo preciso de garantías de los derechos tendientes a consolidar **la confianza, la seguridad jurídica, la credibilidad, la certidumbre, la lealtad, la corrección y la presunción de legalidad como reglas básicas de convivencia dentro de la comunidad política**, en el entendido que la desconfianza y la deslealtad no pueden constituirse en las reglas generales y ordinarias del comportamiento público frente a los ciudadanos y demás asociados en cualquier actuación administrativa o de los particulares para con las autoridades...*

*En cuanto se refiere al sentido de la buena fe de los particulares para con la administración, el principio plantea como elementos básicos el de **la confianza, la credibilidad, la aceptación y, sobre todo, la seguridad**. En esta perspectiva, conlleva inevitablemente el elemento psicológico de la credibilidad y, por lo tanto, de la estabilidad emocional de los asociados, que desde la perspectiva estrictamente jurídica se reconduce en el concepto de confianza legítima, o sea, en la acción ciudadana bajo la absoluta creencia de estar acorde con el orden jurídico; de aquí la necesidad de su permanencia y respeto por la autoridad, preservando la confianza y restableciéndola cuando con sus actos puedan generar situaciones de ruptura de este vínculo esencial para la convivencia. **Definitivamente cuando la administración pública ha creado expectativas para los asociados debe respetarlas, en cuanto constituye elemento de estabilidad y seguridad dentro del Estado Social de Derecho.**” (Santofimio, Jaime. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta Edición, 2003. Universidad Externado de Colombia. Pág. 80-82)”. (Lo resaltado y subrayado es de la Sala).*

Asimismo, esa instancia jurisdiccional, en su sentencia de 23 de diciembre de 2025, dictada bajo la ponencia de la prenombrada magistrada Chen Stanziola, expuso lo que sigue en torno a la **doctrina de los actos propios**:



“Respecto a la manifestación de voluntad consignada en el mutuo acuerdo -sin que en el presente caso se sugiera la renuncia de derechos o algún vicio de conocimiento que llevase a su firma- conviene hacer referencia a la doctrina o teoría de los actos propios, la cual consiste en que nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos ejerciendo una conducta incompatible con una anterior, deliberada y jurídicamente ineficaz. En caso contrario, esto es, al asumir la posición que ahora adopta la demandante, se contraviene la doctrina en comento, pues, como reiteramos, ambas partes acordaron que, previo cumplimiento del refrendo, de ser necesario, se tendría por exigible el acuerdo de terminación laboral”. (Lo subrayado es de este Tribunal).

Por todo ello, el Tribunal consideró pertinente emitir la Resolución N°. 003-2026-TACP de 22 de enero de 2026 (Medida Previa), mediante la cual, se le concedió a la contratista un término de dos (2) días hábiles para la entrega de los teléfonos inalámbricos; siendo que el **ION**, a través de la nota N°. DS-031-01-26 de 30 de enero de 2026, publicada el 30 de enero de 2026, hizo del conocimiento de esta colegiatura que, el día 26 de enero, recibió los equipos contractuales, como puede verse a continuación:



Instituto Oncológico Nacional

Juan Demóstenes Arosemena

DS-031-01-26

Panamá, 30 de Enero de 2026

Licenciada
ZAIDA SANTAMARIA DE LATORRACA
Magistrada Ponente
Tribunal de Contrataciones Públicas
E. S. D.

Respetada Licda. De Latorraca:

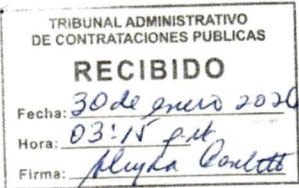
La misma tiene como finalidad informarle que el pasado lunes 26 de enero del presente, fueron recibidos en nuestro departamento de Sistemas los 16 Teléfonos Inalámbricos de una base correspondientes a la Req. 240511 y Orden de Compra 4800100528

Hemos procedido a la recepción y verificación de los equipos entregados y los mismos cumplen con lo ofertado por el contratista en el Acto Público 2024-0-12-24-08-CM-010019, por lo cual procedemos al recibido conforme de los mismos. Adjuntamos imágenes del producto recibido.

Sin más que agregarle, se despide;

Atentamente,

ING. FÉLIX STANZIOLA R.
Jefe de Sistemas
FS/agn



Calle Gorgas y Juan de Arco Galindo, Edif 254, Ancón
Teléfono (507) 512-7000 / 7100 Fax 512-7060, Apdo. 0816-04433, Panamá / Email ion@ion.gob.pa

(Lo enmarcado es del Tribunal).

En este sentido, habida cuenta que el contratante recibió los bienes por cuya falta de entrega resolvió la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de



2024, lo procedente es revocar los efectos de la Resolución No. 1787 de 23 de septiembre de 2025, emitida por la entidad, que dispuso la terminación anticipada de esa orden de compra.

Esto, pues, ha desaparecido la causa por la que la entidad expidió el acto de terminación anticipada, debido a que la contratante (**ION**) recibió los bienes correspondientes a la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, los cuales, según lo anotado en la citada nota N°. nota N°. DS-031-01-26 de 30 de enero de 2026, "*cumplen con lo ofertado por la contratista en el Acto Público 2024-0-12-24-08-CM-010019*"¹⁷.

Misma suerte corre la **sanción de inhabilitación impuesta a la contratista por el incumplimiento del contrato**, la cual se tasó en tres (3) meses, con sustento en el inciso 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006.

a) Sobre la obligación de la contratista de pagarle al Tesoro Nacional, la multa por retraso en la entrega.

Ahora bien, no se puede soslayar que el contratista está obligado a pagarle al Tesoro Nacional, la multa correspondiente por retraso en la entrega.

En efecto, como se indicó en las páginas que anteceden, la contratante expidió la Resolución No. 387 de 05 de febrero de 2025, mediante la cual denegó la solicitud de prórroga presentada por **FELIX ALBERTO QUIJANO**, y lo obligó al pago de una multa correspondiente al 4%, dividido entre treinta (30) por cada día calendario de atraso, del valor equivalente a la porción dejada de entregar, hasta el momento de la entrega.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 195 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, establece lo siguiente en cuanto a las solicitudes de prórrogas presentadas después del vencimiento de la orden de compra:

"Artículo 195. Solicitud de prórroga presentada con posterioridad al vencimiento de la orden de compra o contrato. Cuando el contratista presente la solicitud después del plazo de entrega y se apruebe la prórroga, se cobrará multa por el tiempo transcurrido desde el vencimiento de la orden de compra o contrato hasta la fecha de presentación de la solicitud.

De negarse la petición, el contratista estará obligado a la entrega del bien, servicio u obra y al pago de la multa desde que se produjo el incumplimiento". (Lo subrayado es del Tribunal).

Como se observa, la citada norma es clara al señalar que "[d]e negarse la petición, el contratista est[á] obligado a la entrega del bien [...] y al pago de la multa desde que se produjo el incumplimiento".

Además, de la lectura de la Ley 22 de 2006, se colige que la facultad para imponer la multa recae en las entidades contratantes. Veamos lo que consagra el artículo 146 de esa excerta legal, en relación con este tema:

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

¹⁷ Op. Cit., foja N°. 085.



1. (...)

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

Esa interpretación ha sido sostenida por algunos de nuestros órganos de control, como la Dirección General de Contrataciones Públicas (**DGCP**), que, en su nota N°. DGCP-DS-DJ-298-2025 de 25 de febrero de 2025, expuso lo siguiente:

"Por último, sobre la interrogante de cómo se aplicaría la multa por entregas tardías, la entidad deberá emitir un acto administrativo y notificarlo al contratista, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", susceptible de Recurso de Apelación en única instancia ante Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el cual debe ser anunciado previamente, ante la entidad que emitió el acto administrativo, con fundamento acápites d. del numeral 55 en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el numeral 4 del artículo 146 de la excerta legal mencionada.

Dicho lo anterior, podemos concluir que **la multa por retraso en la entrega es facultad de las entidades contratantes**, y la misma se debe aplicar al contratista siempre que se den los supuestos que establece la norma, cumpliendo así con el debido proceso". (Lo subrayado es del Tribunal).

En este mismo orden, en la Resolución N°. 004-2023-TACP de 8 de febrero de 2023 (Medida Previa), dictada bajo la ponencia del magistrado Luis Mariscal, el Tribunal reconoció lo antes expuesto, en el sentido que la multa debe ser aplicada por la entidad, una vez se compruebe la entrega de los bienes por parte de los contratistas, como puede verse a continuación:

"Por último, en lo que respecta al importe de la multa señalada por la Entidad en su informe que asciende a B/.2,872.95, es importante destacar que esta es una facultad que otorga la norma a las Entidades Públicas, no obstante, ya existe una sanción impuesta a través de la Resolución No. 075 de 29 de diciembre de 2022, que es la de inhabilitación por un (1) al contratista.

Por ello este Tribunal considera que este importe de multa, solo se puede hacer efectivo, si se cumplen las disposiciones de esta medida propalada, ahora bien, es importante detenernos a explicar que la norma habla de la aplicación de una u otra sanción, no de las dos a la vez, en ese sentido, una vez cumplido lo dispuesto en esta resolución este tribunal, en su pronunciamiento, dilucidará todo lo referente, a la viabilidad de las posibles sanciones, que se puedan aplicar o no". (Lo subrayado, figura en la citada resolución; lo resaltado es del Tribunal).

Siendo esto así, le corresponde a la entidad emitir un acto administrativo motivado, en donde debe especificar la suma que la contratista debe cancelar en concepto de multa por retraso en la entrega, la cual debe ser notificada en el sistema electrónico "PanamaCompra", cumpliendo con el principio del debido proceso.

Además, conforme a lo indicado por la **DGCP** —lo cual se compadece con lo normado en las disposiciones de la Ley 22 de 2006, y su reglamento—, ese acto administrativo es susceptible del recurso de apelación ante este Tribunal, a la luz del inciso 4 del artículo 146 de la Ley 22 de 2006.

No obstante, consideramos que la multa a ser impuesta debe ser calculada "desde que se produjo el incumplimiento" (Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, artículo 195, párrafo segundo), es decir, a partir del 10 de enero de 2025 (fecha inicialmente prevista en la orden de compra N°. 4800100528, para la entrega de los bienes), hasta el 08 de abril de 2025, en la que, la contratista, intentó realizar la entrega de



los bienes, siendo informada de manera verbal que los equipos no serían recibidos, porque estaban “fuera de la fecha pactada en la orden de compra”¹⁸.

Esto último, atendiendo a las motivaciones esbozadas anteriormente, en donde se expuso que para esa fecha (es decir, 08 de abril de 2025), la entidad debió o pudo haber recibido los bienes contractuales, de acuerdo con el **principio de continuidad o de conservación**, en tanto que la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, aún se encontraba vigente, siendo resuelta administrativamente el 23 de septiembre de 2025; es decir, cinco (5) meses después.

En este sentido, salvo mejor cálculo debidamente sustentado o motivado por parte de un personal idóneo, la multa a ser aplicada y cancelada por la contratista debería ascender a sesenta y nueve balboas con veintisiete centésimos (B/. 69.27)¹⁹, siendo que, entre el 11 de enero de 2025, hasta el 08 de abril de 2025, transcurrieron ochenta y siete (87) días calendario.

Por último, el Tribunal se permite hacerle un llamado de atención a la entidad, pues, tal como se anotó en la Resolución N°. 003-2026-TACp de 22 de enero de 2026 (Medida Previa), mientras se encontraba vigente la orden de compra N°. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, convocó un nuevo procedimiento de selección de contratista para la adquisición de los mismos bienes correspondientes al acto público de marras (es decir, el N°. 2024-0-12-24-08-CM-010019), el cual se formalizó a través de un contrato que se suscribió durante el procedimiento de resolución administrativa.

Y es que, de la revisión del sistema electrónico “PanamaCompra”, se colige que la orden de compra N°. 4800108616, visible a foja N°. 054 del expediente jurídico, con la que se pretende demostrar la falta de necesidad de los teléfonos inalámbricos, mantiene como fecha de suscripción el 23 de septiembre de 2025, lo que denota que fue firmada cuando el acto administrativo objeto de la controversia (es decir, la Resolución N°. 1787 de 23 de septiembre de 2025), se encontraba en periodo de notificación, como puede verse a continuación:

Número de Proceso

2024-0-12-24-08-CM-010019

Tipo de proceso

Compra menor hasta 10,000

Título

TELEFONO DIGITAL EJECUTIVO E INALAMBRICOS (EQUIPOS INFORMATICOS Y TELECOMUNICACIONES)

[...]

Documentos adjuntos:

Descripción	Tipo	Fecha	Documento
1 DOCUMENTOS ORIGINALES	Otros documentos	26-11-2024 - 11:06 AM	
2 ORDEN DE COMPRAS	Orden de compra	05-12-2024 - 01:58 PM	
3 Resolución de Prórroga N°387	Otros documentos	05-02-2025 - 08:31 AM	
4 AVISO DE INTENCION DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRA	Otros documentos	25-08-2025 - 01:23 PM	
5 RESOLUCION N°1787	Otros documentos	23-09-2025 - 10:21 AM	

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

¹⁸ Op. Cit., foja N°. 052.

¹⁹ Para los efectos de esta decisión, se indica que la multa se tasó de la siguiente forma: B/. 597.15 x 4% ÷ 30 x c/día de atraso.



Además, el acto público correspondiente a la orden de compra N°. 4800108616, fue convocado el 22 de agosto de 2025, es decir, antes que se iniciara al procedimiento de resolución administrativa de la orden de compra No. 4800100528, lo que demuestra una actitud **desleal** por parte de la contratante, ya que el proceso consagrado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, busca que el contratista colaborador de la administración pueda presentar sus pruebas y descargos para que las entidades valoren la oportunidad y la viabilidad de la terminación anticipada.

Dicho sea de otro modo: los hechos y las fechas correspondientes a la convocatoria del acto público No. 2025-0-12-24-08-CL-025405, así como del inicio del proceso de resolución administrativa de la orden de compra No. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, sugieren que la entidad ya tenía un criterio adelantado o bien, ya mantenía un prejuzgamiento en cuanto a la terminación anticipada de esa orden de compra, lo que es contrario a lo normado en el citado artículo 139 de la Ley 22 de 2006, el cual demanda la realización de un análisis de conveniencia, por parte de las entidades contratantes.

Este ha sido el criterio sostenido por el Tribunal en algunas de sus decisiones, en las que ha resaltado que las entidades deben analizar las pruebas y los descargos presentados por los contratistas, para determinar la conveniencia o inconveniencia de la resolución administrativa, tal como puede verse en el siguiente extracto de la Resolución N°. 158-2025-Pleno/TACP de 3 de octubre de 2025 (Decisión):

"En el ámbito de la contratación pública, el principio de proporcionalidad o razonabilidad está inmerso en varios de los artículos de la Ley 22 de 2006, y su reglamento.

De hecho, el mismo procedimiento de resolución administrativa involucra la aplicación del principio de proporcionalidad, pues exige la ejecución de varias actuaciones administrativas, las cuales deben anteceder a la terminación anticipada del contrato.

Entre ellas se destaca el anuncio de la intención de resolución y el análisis de los descargos presentados por los contratistas, las cuales comportan un verdadero análisis de conveniencia o de costo-beneficios, en tanto que la entidad, luego de recibir el escrito de descargos, debe analizar si es oportuno o no seguir con el procedimiento de terminación anticipada.

*Y es que en el fondo, cuando la entidad analiza los descargos presentados por los contratistas, debe plantearse lo siguiente: si continúa con la resolución administrativa del contrato, en cuyo caso, implícitamente, estaría confirmando su posición en relación con que, el contratista, ha incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones o si suspende dicho procedimiento, en el interés de darle **continuidad al contrato**". (Lo subrayado es del Tribunal).*

Por ello, se insta a la entidad a que adopte las medidas correspondientes para garantizar que sus actuaciones atiendan los principios que regentan la contratación pública; entre ellos, el de la **buena fe**, reconocido en el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, y el Capítulo II del Código de Ética en la Contratación Pública, los cuales mencionan, respectivamente, lo siguiente:

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

"Los siguientes principios éticos son básicos para desempeñar las funciones a cargo de la Dirección General de Contrataciones Públicas y son premisas fundamentales para el cumplimiento de las mismas por parte de los servidores y contratistas:



BUENA FE. Los servidores públicos y contratistas deben aplicar en todo momento un criterio de conducta que reconozca la presunción de buena fe, es decir, el comportamiento honesto de los ciudadanos y de los destinatarios de este código. (Lo subrayado es del Tribunal).

Ello, priorizando lo que indica el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, relacionado con el principio de responsabilidad e inhabilidades de ellos servidores públicos, que dice:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. (...).

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

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.

(...)

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).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Expuesto lo anterior, se recuerda que el contratante debe honrar el pago por el suministro de los bienes recibidos el 26 de enero del año en curso, y que las decisiones de este Tribunal —de obligatorio cumplimiento—, deben ser acatadas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso, con arreglo en el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que dice:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso. (Lo subrayado es del Tribunal).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución N°. 1787 de 23 de septiembre de 2025, emitida por el Instituto Oncológico Nacional (**ION**), mediante la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, suscrita con **FELIX ALBERTO QUIJANO E. (IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS)**, derivada del acto público No. 2024-0-12-24-08-CM-010019, e inhabilitó por el término de tres (3) meses.

SEGUNDO: DEVOLVER al Instituto Oncológico Nacional (**ION**), el expediente administrativo contentivo de sus actuaciones con motivo de la Orden de Compra No. 4800100528 de 17 de septiembre de 2024, el cual consta de un (1) tomo, conformado por ciento setenta y tres (173) fojas útiles, enviado a este Tribunal,

mediante la nota N°. OAL/ION-1436-10-2025-EXT. de 03 de octubre de 2024, visible a foja N°. 032 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “Panamá Compra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta 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 173-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 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,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2026.03.11
11:30:46 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

