



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.: 198-2025.

RECURRENTE: IVAN ALBERTO MURILLO AVILA
(MULTISERVICIOS NADIR)

ACTO RECURRIDO: RESOLUCIÓN No.0001 DE 31 DE OCTUBRE DE 2025, MEDIANTE LA CUAL EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DECIDIÓ RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRAS NO.0023 DEL 09 DE OCTUBRE DE 2025, DENTRO DEL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2025-0-07-08-08-CM-042390.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA.

RESOLUCIÓN No.003-2026-PLENO/TACP de 14 de enero de 2026. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El 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), mediante artículo 146, creo este Tribunal con competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, del 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 DE LOS HECHOS RELEVANTES

A razón de la Solicitud de Cotización No.2025-0-07-08-08-CL-039297, convocada el 30 de septiembre de 2025, en la Plataforma de Cotizaciones en Línea habilitada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, "PanamaCompra"), por el Ministerio de Educación (Escuela Juan B. Sosa), en adelante la entidad o MEDUCA, para la **"COMPRA DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA LA CELEBRACION DEL DIA DEL NIÑO A CELEBRARSE EL DIA 31 DE OCTUBRE DEL PRESENTE"**; con precio estimado en tres mil ciento veinte balboas con noventa centésimos (B/.3,120.90), cuya fecha y hora de presentación se programó para el 01 de octubre de 2025, en horario de 8:00 a.m. a 12:00 p.m.

Del Cuadro de Cotizaciones presentadas por proponente, publicado dentro de los documentos adjuntos del sistema electrónico, el 01 de octubre de 2025, se constata que se recibieron veinte (20) proponentes participantes.

rw



Mediante la Contratación Menor No.2025-0-07-08-08-CM-042390, publicada en el sistema electrónico el 09 de octubre de 2025, la entidad dio a conocer la selección del proponente Multiservicios Nadir; tal como se muestra a continuación:

Información del proponente:	
Razón Social	Multiservicios Nadir
Nombre Comercial	Multiservicios Nadir
RUC	8-927-332
Dirección	Nuevo Arraiján, Finca María, casa 19
Provincia	Panamá Oeste
Distrito	Arraiján
Correo	Ivanama-1416@hotmail.com
Teléfono	6375-4001

Posteriormente, el 28 de octubre de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico, la **Orden de Compra No.0023** fechada 09 de octubre de 2025, suscrita a favor del establecimiento comercial Multiservicios Nadir, por el monto de mil setecientos ochenta y siete balboas con setenta centésimos (B/.1,787.70). (Ver foja 3 del expediente administrativo).

Mediante **Resolución No.0001** del 31 de octubre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 06 de noviembre de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.0023 fechada 09 de octubre de 2025, e inhabilitar al proveedor por el incumplimiento de las obligaciones. (Ver fojas 32-35 del expediente administrativo).

El 18 de noviembre de 2025, el licenciado Orlando Aquíles Valdés Delgado, en calidad de apoderado especial de Iván Alberto Murillo Ávila, propietario del establecimiento comercial Multiservicios Nadir, presentó formalmente ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, dentro del término procesal oportuno, escrito de sustentación del Recurso de Apelación en contra de la aludida Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025. (Ver fojas 009-028 del expediente del Tribunal).

Seguidamente, la entidad publicó en esa misma fecha (18 de noviembre de 2025), nuevamente la Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025, corregida; no obstante, cabe resaltar que el recurso de impugnación objeto de este análisis tiene su origen en el acto administrativo publicado el 06 de noviembre de 2025, puesto que se encontraba en firme e incluso dentro del término para la presentación del correspondiente recurso de impugnación.

El 21 de noviembre de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico la Nota calendada 20 de noviembre de 2025, suscrita por la Profesora Mira Zulema Barrios A., en calidad de Directora del plantel, mediante la cual remitió el expediente administrativo del acto apelado, el cual consta de un (1) tomo integrado por 41 fojas, conforme dicha nota. (Ver foja 032 del expediente del Tribunal).

Visto los antecedentes, corresponde examinar las consideraciones y pretensiones del recurso de apelación.

luz



II. RECURSO DE APELACIÓN

A través del escrito del Recurso de Apelación presentado por Iván Alberto Murillo Ávila (establecimiento comercial Multiservicios Nadir), mediante su apoderado especial; la parte actora, dentro de sus consideraciones argumentó que: *mantenía en su totalidad los insumos y alimentos para realizar el cumplimiento de la orden de compras, pero que, al momento del traslado de los alimentos hacia el centro educativo, recibió una llamada por parte de la dirección del plantel argumentando que si no llegaba con los alimentos antes de las 10 de la mañana no lo recibirían; cuando en la orden de compras no se precisa una hora en especial para la entrega de los alimentos, la misma oficializa un día hábil para realizar la entrega, sin embargo, la directora del plantel impuso una hora límite de 10:00 a.m., obligación que no fue pactada; que pese a ello, se intentó hacer la entrega el mismo día dentro del plazo, pero la propia administración del plantel se rehusó injustificadamente a recibir la mercancía. Igualmente, objetó la multa impuesta por la entidad, al considerar que fue desproporcional y arbitraria, en lugar de apegarse al estricto derecho.*¹

Por último, solicitó que se revoque la resolución apelada; dejar sin efecto la sanción, la multa y la inhabilitación impuesta, al estimar que no hubo tal incumplimiento por parte del contratista; por lo que adjuntó una serie de pruebas documentales, tal como se muestra a continuación:

III. PRUEBAS

1. Resolución N° 0001 Emitida Por Centro Educativo, Escuela Juan B. Sosa.
2. Orden de Compra N°. 0023.
3. Pacto de Integridad.
4. Aviso de operaciones.
5. Idoneidad del abogado.
6. Carta de garantía.
7. Facturas de compra de la mercancía.
 - Distribuidora H.D.L Orden de entrega **15637**
 - Super Xtra Nro. de documento **0000120776**
 - el machetazo Nro. de documento **5108000323045, 4120000225672**
 - Supermercado La Pagoda Nro. de documento **0000075843**
 - Distribuidora Jun Nro. **855**
 - Pago a Ventas de Productos Raúl Martínez (Manzanas)

Revisemos la decisión de la entidad, para la resolución administrativa de dicha orden de compra.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

El Recurso de Apelación presentado ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, va dirigido en contra de la Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025, mediante la cual la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compras No.0023 fechada 09 de octubre de 2025, suscrita a favor del establecimiento comercial Multiservicios Nadir; e inhabilitar al proveedor por el incumplimiento de las obligaciones.²

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

¹ Ver Recurso de Apelación, ubicado a fojas 012-016 del expediente del Tribunal.

² Véase Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 06 de noviembre de 2025.



ESCUELA JUAN B. SOSA

Resolución No. 0001 de 31 DE OCTUBRE DE 2025

"Por la cual se Resuelve Administrativamente el Contrato/Orden de Compra No. 0023, para Compra de alimentos preparados para la celebración del día del niño."

El Directora del plantel, en ejercicio de sus facultades delegadas,

CONSIDERANDO:

...

...

Que en virtud de las consideraciones anteriores, el DIRECTORA DE LA ESCUELA JUAN B. SOSA,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato/Orden de Compra No. 0023, para COMPRA DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA LA CELEBRACION DEL DIA DEL NIÑO A CELEBRARSE EL DIA 31 DE OCTUBRE DEL PRESENTE por un monto de B/. 1,787.70.

SEGUNDO: [Cuando aplique] INHABILITAR, a IVAN MURILLO / MULTISERVICIOS NADIR, por el término de incumplimiento de obligaciones.

TERCERO: [Cuando la sanción sea Inhabilitación] REMITIR copia de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: [Cuando aplique] NOTIFICAR a la Fiadora del incumplimiento decretado mediante la presente resolución, a fin de que ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

QUINTO: [Cuando la sanción sea Inhabilitación] ADVERTIR que la sanción impuesta tiene como consecuencia para los accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas sancionadas con la inhabilitación, la incapacidad legal para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación, según lo dispuesto en el numeral 11, artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

QUINTO: [Cuando la sanción sea Multa] ADVERTIR que caer en mora en el pago de la multa por incumplimiento del contrato / orden de compra, tiene como consecuencia la incapacidad legal para contratar con el Estado, según lo dispuesto en el numeral 1, artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

SEXTO: 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 "PanamaCompra".

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,

Firma: Mira Zulema Barrios

Nombre: MIRA ZULEMA BARRIOS A.

Cargo: DIRECTORA DE LA ESCUELA JUAN B. SOSA

Al respecto de la decisión de la entidad para resolver administrativamente la orden de compra, se entiende que se originó en el supuesto incumplimiento del proveedor en la entrega del objeto contractual; decisión que se publicó en el sistema electrónico el 06 de noviembre de 2025.

Por su parte, el escrito de anuncio del Recurso de Apelación y la sustentación del mismo, se presentó el 18 de noviembre de 2025, ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, dentro del término oportuno; tal como lo demanda la Ley 22 de 2006, artículo 160, que se refiere al Recurso de Apelación a la resolución administrativa del contrato, 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.

[Handwritten signature]



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).

Visto lo anterior, este Tribunal procede al análisis del presente recurso, para así emitir su pronunciamiento.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Nos corresponde comprobar si las actuaciones se generaron en apego a las normas establecidas por la Ley de Contrataciones Públicas y su respectiva reglamentación, y acorde con lo dispuesto en la Orden de Compras No.0023 fechada 09 de octubre de 2025; que instituyó el vínculo jurídico que une las voluntades establecidas en dicho acto público.

En primer lugar, vale la pena señalar algunos criterios de interpretación; tal como se expone en las siguientes líneas.

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables al perfeccionamiento, ejecución y terminación de los contratos administrativos, se deben a la fuente de toda norma, refiriéndonos a las disposiciones constitucionales, de las cuales resaltamos el artículo 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“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”.

b. Legal

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas 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, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“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”.

Handwritten signature



Repasemos las disposiciones de la norma de contrataciones públicas, sobre el procedimiento establecido para la resolución administrativa de cualquier contrato público u orden de compras; tal como se expone a continuación.

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

Concretamente la entidad fundamentó su decisión para resolver la referida Orden de Compras, en el incumpliendo en la entrega total del objeto contractual por parte del proveedor; es decir, en el incumplimiento de las cláusulas pactadas, configurado en el numeral 1 del artículo 136 de la Ley 22 de 2006, que consagra lo siguiente:

“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. ...
5. ...

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 a 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).

Ahora bien, conforme al procedimiento aplicable para la resolución administrativa de la Orden de Compras, el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, consagra las reglas a que se debió ajustar la entidad; 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.

Handwritten signature or mark.



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.

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

En apego a las normas legalmente establecidas, el tema central será analizar toda la actuación administrativa de la entidad respecto al pronunciamiento para dar por terminada la relación contractual con el hoy apelante.

3. Estudio de las actuaciones relevantes de la entidad (MEDUCA)

En el caso bajo estudio, si bien la entidad decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No.0023 fechada 09 de octubre de 2025, suscrita a favor del proveedor Iván Alberto Murillo Ávila (establecimiento comercial Multiservicios Nadir), motivando su decisión en el supuesto incumplimiento en la entrega de los alimentos; sustentado en el artículo 136, numeral 1 de la Ley 22 de 2006.

No obstante, corresponde revisar toda la actuación administrativa realizada por la entidad, dentro de la etapa contractual, a fin de descartar o corroborar cualquier acto que pueda provocar vicios de nulidad de lo actuado, o de lo contrario proseguir con nuestro análisis hasta decidir el fondo; en virtud de la competencia conferida por ley a esta colegiatura.

Iniciamos revisando el procedimiento a seguir para la resolución administrativa de cualquier orden de compras; conforme el ordenamiento jurídico, específicamente el artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

- Nota de intensión y Resolución administrativa

De las evidencias procedimentales constatamos que si bien la entidad licitante, publicó el 06 de noviembre de 2025, en el sistema electrónico, el acto por el cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.0023 del 09 de octubre de 2025, suscrita a favor del proveedor Iván Alberto Murillo Ávila (establecimiento comercial Multiservicios Nadir), e inhabilitó al proveedor por el incumplimiento de las obligaciones, motivando su decisión en el supuesto incumplimiento en la entrega de los alimentos (Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025); en dicho acto se advirtió al proveedor el término para el anuncio y sustentación del Recurso de Apelación.

No obstante, pese a que en el mismo acto, la entidad deja manifiesto que el *viernes 28 de octubre de 2025, a través del sistema electrónico publicó la Nota No.0001 donde se comunica la intensión de resolver administrativamente la orden de compras otorgándole al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que considere pertinente*; lo cierto es que de las constancias en el expediente electrónico y administrativo, no se evidencia que haya concedido dicho término tal cual lo exige la norma de contrataciones públicas.

Handwritten signature or mark in blue ink.



Que ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día VIERNES 28 DE OCTUBRE DEL 2025, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la nota No. 0001 donde se comunica la intención de resolver administrativamente el Contrato/Orden de Compra No. 2025-0-07-08-08-CM-042390 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes.

En otro escenario, la entidad no dio inicio al procedimiento de la resolución administrativa concediéndole el término de cinco (5) días para que la empresa contestara y presentara pruebas, en el momento procesal oportuno, haciendo imposible la oportunidad para que el proveedor pudiera defenderse y emitir sus observaciones; así como dar el derecho a presentar sus pruebas al respecto.

En este orden de ideas, la norma de contrataciones públicas determina claramente lo siguiente: "*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 (Lo subrayado es del Tribunal).

Adicional, respecto a la notificación, la Ley 22 de 2006, establece en el artículo 156 lo siguiente:

"**Artículo 156. Notificación.** Todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Asimismo, las resoluciones que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas aceptando o rechazando la solicitud de Registro de Proponentes, así como las que emitan las instituciones del Estado ordenando la inhabilitación de un contratista, deberán publicarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Transcurridos dos días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados en este artículo se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece esta Ley.

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

Referente al término de los cinco (5) días hábiles, la norma claramente establece el mecanismo para la notificación de los actos administrativos vía *PanamaCompra*, y en ese sentido, en el expediente administrativo, así como el registro electrónico del acto público, no existió constancia de que el MEDUCA cumpliera en debida forma, con la notificación de su intención de dar por resuelta la orden de compras a favor del apelante, concediéndole el término de cinco días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes frente a los señalamientos realizados por la administración; máxime que la sola mención de la entidad en el acto administrativo apelado, no obra como prueba de notificación al contratista.

Es así como la actuación de la entidad vicia el debido proceso establecido para la resolución administrativa de la orden de compra, al no cumplir en debida forma con la notificación de su intención para dar por resuelta dicha orden de compras, lo que revela claramente deficiencias en la aplicación del procedimiento a seguir.

³ Ver Ley 22 de 2006, artículo 139, respecto al procedimiento de resolución.

rec



En ese sentido, queremos resaltar el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, respecto a 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 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.
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.
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

4. Algunas conclusiones sobre el caso bajo estudio

La Orden de Compra No.0023 del 09 de octubre de 2025, publicada el 28 de octubre de 2025 en el sistema electrónico, tenía por objeto la **“COMPRA DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA LA CELEBRACION DEL DIA DEL NIÑO A CELEBRARSE EL DIA 31 DE OCTUBRE DEL PRESENTE”**; por un monto de mil setecientos ochenta y siete balboas con setenta centésimos (B/1,787.70), cuyo plazo de entrega se contempló de un (1) día calendario.

No obstante, en el caso bajo estudio, no existe evidencia de que la entidad diera inicio al procedimiento legalmente establecido para la resolución administrativa de dicha orden de compra, demandado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, específicamente el numeral 2, en cuanto vulneró el derecho oportuno a la defensa del apelante, vulnerando así el *Principio del debido proceso*; siendo éste un principio constitucional el cual es desarrollado en el artículo 32, que señala lo siguiente:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa pena, administrativa, policiva o disciplinaria”. (El subrayado es del Tribunal).

En esa misma línea, la Ley 38 de 2000, artículo 36, fuente supletoria en el caso que nos ocupa, señala lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos”.

puer



El debido proceso es un derecho fundamental instaurado dentro de nuestra norma que regula la contratación pública en su artículo 32, que lo enmarca como uno de los principios rectores de la Contratación Pública, de la siguiente manera:

“Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Por otra parte, cabe indicar que ha sido norte de este Tribunal a través de distintos precedentes, enmarcar la importancia del cumplimiento al debido proceso dentro de los procedimientos de resolución administrativa del contrato, velando porque se le respeten y brinden a las empresas contratistas, todas las garantías que establece la norma, procurando salvaguardar el derecho de defensa de estos contratistas frente a las actuaciones de la administración.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, también se ha pronunciado en torno a la vulneración de este Principio de Derecho Administrativo, en fallo de 15 de noviembre de 2018, que sentenció lo siguiente:

“Dicha omisión constituye, a criterio de esta Corporación de Justicia, una prescindencia del principio de legalidad, por tanto, del debido proceso legal, lo que acarrea la nulidad del procedimiento sancionatorio porque a su vez quebranta el derecho fundamental a la legítima defensa. Se colige entonces que, si en el procedimiento se omiten etapas o pasos cruciales en el procedimiento como lo es la determinación de la infracción al deber por lo que se le investiga, deviene consecuentemente, en la declaratoria de nulidad del acto administrativo, máxime, cuando sin brindarle esta oportunidad se erigen dos informes de recomendación, 2004 y 2015, presentando un supuesto análisis de comisión de faltas, sin haberse cumplido con el debido proceso”. (El subrayado es del Tribunal).

En conclusión, es indudable que con la orden de compra, surgió la obligación del proveedor a cumplir con las condiciones pactadas dentro del término señalado; no obstante, no podemos pasar por alto la responsabilidad y obligación de la entidad de actuar conforme al ordenamiento jurídico para el caso de la resolución administrativa de la orden de compra, en cumplimiento del debido proceso que debe regir en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública.

Ahora bien, cumplidos los trámites de rigor, este Tribunal procede a emitir su decisión respecto al caso bajo estudio, tal como exponemos a continuación.

5. Decisión del Tribunal

En atención a los señalamientos esbozados, quedó claramente demostrado que la entidad no aplicó correctamente el procedimiento para dar por resuelta la orden de compra, el cual se encuentra regulado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006; por

Recd.



lo que no podemos pronunciarnos sobre el fondo, si se vulneró la garantía del debido proceso legal, lo que afectó la validez del mismo.

En vista de lo anterior, esta instancia administrativa, es del criterio que la actuación realizada por el Ministerio de Educación (Escuela Juan B. Sosa), mediante Resolución No.0001 del 31 de octubre de 2025, se constituyó en una causal de nulidad absoluta, según lo establecido en el artículo 166 de la Ley 22 de 2006. Veamos:

“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”. (El subrayado es del Tribunal).

Igualmente, el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento Administrativo General, aplicada de manera supletoria al proceso que nos ocupa, establece que los actos administrativos son nulos ***“si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal”***.

En vista de lo anterior, lo procedente es anular todo lo actuado por la entidad, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021, que apunta a las decisiones del Tribunal; y **que procesa conforme el procedimiento legal para la notificación de la intensión de la resolución administrativa de dicha orden de compras.** Vemos:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).

Para concluir, es propicia la ocasión para exhortar a la entidad que para la resolución administrativa de los contratos u órdenes de compra, deberá apegarse estrictamente a lo normado en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153, en el que se establecen las reglas a seguir para el procedimiento de resolución.

[Handwritten signature]

En consecuencia, y en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes la Resolución No.0001 de 31 de octubre de 2025, mediante la cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (ESCUELA JUAN B. SOSA), decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No.0023 del 09 de octubre de 2025, suscrita a favor de IVAN ALBERTO MURILLO AVILA (MULTISERVICIOS NADIR), dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2025-0-07-08-08-CM-042390; por considerar que la entidad no cumplió con el debido proceso legal para este tipo de actuaciones, lo cual deberá proceder conforme el procedimiento legal para la notificación de la intensión de la resolución administrativa de dicha orden de compra.

SEGUNDO: DEVOLVER al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (ESCUELA JUAN B. SOSA), el expediente administrativo correspondiente al acto público bajo estudio, el cual consta de un (1) tomo integrado por 41 fojas; conforme la Nota calendada 20 de noviembre de 2025, ubicada a foja 032 del expediente de este 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: DISPONER la salida y archivo del expediente 198-2025, 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,


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
Fecha: 2026.01.14 11:00:14 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

