



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 218-2025.

RECURRENTE: TIRE & CAR SERVICE, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.73-2025-35000 de 16 de diciembre de 2025, mediante la cual Banco Nacional de Panamá, resolvió la Orden de Compra No. OC-1032/2025.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO A. LANDERO.

RESOLUCIÓN No.012-2026-Pleno/TACP de 30 enero 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES

El 23 de julio de 2025, el Banco Nacional de Panamá, en adelante la entidad, publicó en el sistema electrónico "*PanamaCompra*" la Cotización en Línea No.2025-3-45-0-08-CL-001140, para el "*Servicio de reparación del vehículo Toyota Land Cruiser de la flota vehicular del Banco Nacional de Panamá*", con un precio estimado de dos mil doscientos diez balboas (B/. 2,210.00).

La entidad seleccionó para esta contratación menor a la empresa Tire & Car Services, S.A., por la suma de dos mil cien balboas (B/.2,100.00), de acuerdo con el registro del acto de compra menor No.2025-3-45-0-08-CM-001679.

Posteriormente, la entidad y el contratista suscribieron la Orden de Compras No. OC-1032/2025 de 16 de julio de 2025¹, por un monto de dos mil cien balboas (B/.2,100.00), publicada en "*PanamaCompra*" el día 3 de septiembre de 2026.

El contratista solicitó el 1 de octubre de 2025 prórroga de diez (10) días hábiles para ejecutar ajustes, correcciones y cumplir con los estándares técnicos solicitados. Esta prórroga fue aprobada por la entidad mediante Nota No.2025 (35060-01)196 de 3 de octubre de 2025, y modificó el nuevo tiempo de entrega al 17 de octubre de 2025.

¹ Conforme se dispone en Resolución No.346-DNFG del 4 de febrero de 2025, la presente orden de compra está exenta del Control Previo de la Contraloría General de la República. Ver foja 07 y 08 del expediente administrativo.



El contratista solicitó una nueva prórroga el 16 de octubre de 2025 de veinte (20) días hábiles para ejecutar los pendientes de la orden de compra, sin embargo, el Departamento de Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular del Banco Nacional de Panamá, no concedió la prórroga por el evidente incumplimiento de la empresa.

En esa vía, la entidad mediante nota No. 2025(35060-01)231 de 7 de noviembre de 2025, suscrita por la Gerente de Area de Contrataciones Publicas, Nadia Reginfo, le comunicó al contratista, su intención de resolver la Orden de Compra No.OC-1032/2025, debido a que se no se veía un progreso significativo, por el contrario, la pintura presentaba defectos en el acabado, manchas en la defensa delantera, manigueta, retrovisores y marcos de las puertas.

Adicionalmente, presuntamente, la empresa estaba realizando el servicio de chapistería en otro taller que no era de su propiedad, es decir, se había transferido el servicio a otro taller sin avisarle a la entidad.

En respuesta a los cargos denunciados el contratista remitió nota de 13 de noviembre de 2025, en la que indicó que las prórrogas solicitadas eran para ejecutar trabajos de ajustes y secado, además, reconocieron que en el trabajo de pintura había unos detalles para subsanar, sin embargo, estos cambios fueron corregidos.

Además, esbozaron que su oficina de chapistería había sido trasladada a un nuevo local y que en esos momentos se encontraban en proceso de adecuación de sus instalaciones. Aseguraron que en todo momento el trabajo siempre estuvo bajo la supervisión de Tire & Car Services, S.A.

A pesar de los descargos, la entidad mediante Resolución No. 73-2025-35000 de 16 de diciembre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 17 de diciembre de 2025, decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No. OC-1032/2025 e inhabilitar al contratista (Tire & Car Services, S.A) por un (1) año.

En consecuencia, el 30 de diciembre de 2025, la contratista, Tire & Car Services, S.A., a través de la apoderada especial, licenciada Yamileth García Mendoza, presentó Recurso de Apelación en contra de la aludida Resolución No. 73-2025-35000 de 16 de diciembre de 2025.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

En su escrito de apelación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

En respuesta a “Intención de Resolver el Contrato” se le indicó al Banco Nacional de Panamá que los trabajos solicitados para el vehículo Toyota modelo Land Cruise Prado matricula G09111 ya se habían completado de acuerdo con las especificaciones técnicas, sin embargo, la entidad resolvió el contrato e inhabilitó a su representada (Tire & Car Services, S.A.), bajo criterios subjetivos, ya que no revisaron adecuadamente los trabajos.

A su criterio, la inhabilitación impuesta a la empresa Tire & Car Services, S.A., es excesiva tomando en cuenta que la cuanta es mínima y está dentro del rango de lo establecido en la Ley 22 de 2006 y el objeto de contrato se realizó de manera completa.



Aunado a lo anterior, aseguraron que Tire & Car Services, S.A., es una empresa joven con apenas cinco años de experiencia y el sesenta por ciento (60%) de sus ingresos provienen del Estado. En tanto, inhabilitar a la empresa por un (1) año afectaría su economía y a las personas que trabajan en el taller.

Por otra parte, advirtió la parte actora que no consta en el expediente electrónico de "PanamaCompra", informe detallado de la entidad en el que se acrediten los incumplimientos denunciados, y esto constituye una falta al debido proceso consignado en la Ley 22 de 2006.

En síntesis, la actora considera que la sanción administrativa aplicada por Banco Nacional de Panamá es desproporcionada, ya que a su criterio la empresa Tire & Car Services, S.A, si cumplió con los términos de referencia de la orden de compra. En ese sentido, afirmó que con solo realizar una inspección ocular al vehículo se comprobaría el estado óptimo del servicio.

Finalmente, en base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se modifique es decir se suprima la sanción impuesta por Banco Nacional de Panamá en la Resolución No. 73-2025-35000 de 16 de diciembre de 2025.

III. LAS PRUEBAS

Una vez conocidos los argumentos de la parte actora, lo correspondiente es remitirse al examen y pronunciamiento de las pruebas aducidas en su escrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, aplicable al presente caso, de conformidad con el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Artículo 143 de la Ley 38 de 2000, Procedimiento Administrativo General:

"Artículo 143. La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria".

Veamos los elementos de convicción aportados por el recurrente:

DOCUMENTOS QUE SE APORTAN:

1. Poder Especial conferido a la Licenciada Yamileth García Mendoza.
2. Copia simple del certificado de Registro Público de **TIRE & CAR SERVICES, S.A.**, el cual también reposa en el registro del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".
3. Copia simple de la cédula de identidad personal de Justyne Aranda Alfu, en calidad de representante legal de **TIRE & CAR SERVICES, S.A.**
4. Copia simple de la cédula de identidad e idoneidad profesional de la Licenciada Yamileth García Mendoza.
5. Acuse de recibido del Anuncio de Recurso de Apelación presentado ante el **BANCO NACIONAL DE PANAMÁ.**
6. Expediente electrónico que reposa en los registros del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra" en la modalidad Compra Menor por Cotización con registro Nro. **2025-3-45-0-08-CM-001679.**



➤ Examen de las pruebas (admisión).

Los documentos: Poder Especial, copia simple del certificado del Registro Público de Tire & Car Services, S.A., copia simple de cédula de identidad personal de Justyne Aranda Alfu representante de Tire & Car Services, S.A., copia simple de cédula e idoneidad de la licenciada Yamileth García Mendoza, acuse de recibido de Recurso de Apelación presentando ante Banco Nacional, se encuentran consignado en la normativa aplicable (Ley 22 de 2006), como requisitos y condiciones para la presentación del recurso ante este Tribunal, es decir, con ellos se comprueba la legitimidad de la personería de la recurrente. Estos documentos no demuestran la verdad material de los hechos, ni tienen carácter de contraprueba, por lo que, no se tendrán este como elemento de convicción, es decir, no serán admitidos como prueba.

En cuanto al expediente electrónico, no podemos olvidar que, por principio de ley, todas las actuaciones generadas por la entidad deben estar respectivamente publicadas en el sistema electrónico "*PanamaCompra*". Y es que, para los efectos legales, estas actuaciones tienen la misma jerarquía que se le da a un documento público, por ende, tiene un valor vinculante y probatorio. Será válida como prueba cualquiera documentación consultada dentro del sistema electrónico, ello según lo preceptuado en el artículo 172 de la ley 22 de 2006.

IV. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Resolución No.73-2025-3500 del 16 de diciembre de 2025.

Corresponde a este Tribunal especializado en la materia, analizar a fondo si la decisión adoptada por el Banco Nacional de Panamá es conforme a derecho o por el contrario existe alguna transgresión directa al contratista.

Para cumplir con lo anterior, se hizo una síntesis sustancial de los antecedentes del caso, se analizaron las argumentaciones en contra del acto administrativo, los elementos de convicción que obran en el expediente; y, sobre todo, se revisó minuciosamente el debido proceso de la Resolución Administrativa del Contrato, actividad que dio como resultado que la entidad cumplió con todos los trámites establecidos en nuestro ordenamiento jurídico², y que no existen vicios ni pretermisiones que pudieran invalidar lo actuado (procedimientos de forma), por ello, compete revisar los aspectos de fondo para dirimir la controversia respecto al supuesto incumplimiento de la Orden de Compra No.1032/2025.

1. Examen pormenorizado del incumplimiento.

La entidad emitió Orden de Compra No1032/2025 a favor de Tire Car & Services, S.A., para el servicio de reparación (chapistería) de un vehículo Toyota Land Cruiser Prado identificado con la placa oficial No.G09111 y placa particular No.309274, asignado al Subgerente general de Finanzas del Banco Nacional de Panamá.

Según la Orden de Compra No1032/2025, el alcance de este servicio consistía en: pulimiento completo de vidrio y lámparas; reparación de todas las abolladuras, golpes, rayones y otros daños que presente el vehículo; pintura general completa

² Ver artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.



del color de fábrica con excepción de la capota.

Para este servicio se acordó que el tiempo de entrega era de veinte (20) días hábiles a partir de la notificación de la orden de compra que se hizo el 3 de septiembre de 2025, y que los trabajos debían ser realizados en el taller del contratista ubicado en Pueblo Nuevo, Vía Fernández de Cordoba, Monte Oscuro, frente al Auto Repuesto la Nueva Biónica.

Se observa a foja 047 del expediente administrativo, que, a pocos días del vencimiento de los 20 días hábiles de la entrega del servicio, la empresa Tire Car & Services, S.A., solicitó prórroga de diez (10) días hábiles, y así poder garantizar el cumplimiento de los estándares exigidos por el Banco Nacional de Panamá.

El Banco Nacional de Panamá aprobó la prórroga solicitada mediante Nota 2025 (35060-01) 196 de 3 de octubre de 2025 que corre a foja 056 del expediente administrativo, y en consecuencia modificó el tiempo de entrega de la orden de compra al 17 de octubre de 2025.

Ahora bien, consta comunicación de 15 de octubre de 2025 a foja 078 del expediente administrativo, en la que el Licenciado Boris A. Holguin del departamento de Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular, comunicó al señor Víctor Méndez gerente de Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular que por segunda vez se había tratado de retirar el vehículo Toyota Land Cruiser Prado del taller del contratista, sin embargo, el servicio no se había realizado de manera completa.

Por consiguiente, se observa a foja 072 del expediente administrativo, que el contratista aceptando que los trabajos no se habían realizado correctamente, solicitó prórroga de veinte (20) días hábiles el día 16 de octubre de 2025. Vale destacar que el tiempo de entrega para este servicio ya se había prorrogado para el 17 de octubre de 2025.

A este punto es importante destacar que la solicitud de prórroga duplica el tiempo de entrega que inicialmente había sido pactado entre la entidad y el contratista. A ese respecto, existe una contradicción en lo plasmado por la parte actora quien afirmó en su apelación que el servicio de chapistería estaba completo, no obstante, solicitó veinte (20) días más para supuestamente "efectuar ajustes".

A este respecto, la Ley 22 de 2006 establece claramente que se podrán perfeccionar prórrogas no menor que el tiempo incumplido en los contratos /orden de compra por causas no imputables al contratista, causas de fuerza mayor o caso fortuito. Sin embargo, para el caso "*in examine*" el contratista ha solicitado múltiples prórrogas sin justificación en los elementos que hemos mencionado.

“

Artículo 102. Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, darán derecho a que se extienda el plazo de ejecución del contrato y su vigencia por un periodo no menor al retraso, que será tramitado por la entidad contratante, de oficio o a petición de parte. En los casos en que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas, cuando se trate de contrato, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito.



También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista.” (Subraya el Tribunal)

Consecuentemente, el Banco Nacional negó esta extensión de tiempo a través de Nota No.2025(35060-01) 216 de 16 de octubre de 2025 y en su lugar, inició los trámites para la Resolución Administrativa del Contrato.

Para el 22 de octubre de 2025, a través de correo electrónico que corre a foja 093 del expediente administrativo, Víctor Méndez gerente de Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular del Banco Nacional, comunicó al Departamento de Información de Contrataciones Públicas todas las inconsistencias encontradas en el servicio contratado con la empresa Tire Car & Services, S.A., veamos la comunicación:

“Presentamos inconsistencias encontradas al trabajo realizado al auto Toyota Prado con placa G09111 asignado al Subgerente General de Finanzas.

El trabajo se cotizo con el Taller FORZA SA. Referente del listado de talleres de la aseguradora por la suma de B/2,210.00.

El trabajo se lo gano la empresa TIRE & CAR SERVICES, S.A., participando en Acto Público por cotización en línea ejecutado por el Departamento de Compras. Según sus datos la empresa se encuentra ubicada en Pueblo Nuevo, Vía Fernández de Cordoba, Monte Oscuro, frente al Auto Repuesto la Nueva Biónica.

El trabajo fue realizado en un taller ubicado en el Ingenio, en el cual el personal del Departamento de Logística le estuvo dando seguimiento.

Según orden de compra el trabajo debió a ver sido culminado en un término de 20 días al cual no cumplieron y cuando se revisó el auto, tenía muchos detalles que no fueron aceptados.

Para el día 2/10/2023 se nos solicitó una prórroga de 10 días para terminar el trabajo y subsanar las anomalías encontradas, la cual fue concedida en primera instancia.

Para el día 13/10/2025 se nos solicita nueva prórroga por 15 días más la cual negamos ya que en seguimiento al auto, no observamos correcciones sustanciales a las ya encontradas y reportadas al taller.

El viernes 17/10/2025 me presente al taller en compañía del sr. Eliecer Carrasco a revisar y retirar el vehículo ya que se le vencía el tiempo y deberían entregar el auto a satisfacción.

El auto no fue retirado ya que no está culminado satisfacción.

Nos atendió la señora Joselyn de Aranda como encargada por la empresa, la cual no nos dio ninguna respuesta y solo se dedicó a observar y tomar fotos de todas las anomalías señaladas.

Con ella se encontraba el encargado del taller donde se atendió el auto y al consultarle del trabajo respondió que eso no era con él y que el hizo lo que le solicitaron.

Le consulte que si el trabajo solicitaba pintura general porque no desmontaron las defensas, molduras, retrovisores, parrillas, maniguetas de las puertas etc., para hacer un excelente trabajo y me respondió que eso no era necesario y que solo hizo lo que le solicitaron”. (Subraya el Tribunal).



Se observa que los encargados de darle seguimiento a este servicio, por parte de la entidad, no pudieron levantar acta de recibido conforme ya que el servicio ofrecido por el contratista no cumplía con el alcance de la orden de compra.

Es por lo que, el gerente del Área de Seguridad-Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular Víctor Méndez, comunicó formalmente a través de Memorando 2025(09400-02)276 que corre a foja 088 del expediente administrativo, a Nadia Reginfo de León gerente del Área de Contrataciones Públicas, que procediera con las reclamaciones al contratista debido a todas las inconsistencias encontradas en el servicio contratado.

Veamos 2025(09400-02)276 de 29 de octubre de 2025:

MEMORANDO
2025(09400-02)276

Calle

Para: Nadia Rengifo De León
Gerente de Área de Contrataciones Públicas a.i. /35000 C

DE: *Víctor Méndez*
Víctor Méndez
Gerente de Área de Seguridad – Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular /09400
Código 3282

Asunto: Solicitud de Emisión de Nota de Reclamo a la empresa
TIRE & CAR SERVICES, S.A., OC-1032/2025

Fecha: 29 de octubre de 2025

Se solicita la elaboración de una nota de reclamo formal dirigida a la empresa **TIRE & CAR SERVICES, S.A.**, referente a la **Orden de Compra No. OC-1032/2025**, debido a las inconsistencias detectadas en el servicio de reparación (chapistería) del vehículo **Toyota Land Cruiser Prado**, con placa oficial **G09111**.

De acuerdo con lo establecido en la orden de compra, el trabajo debió concluirse en un plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación correspondiente. Sin embargo, a solicitud del proveedor, mediante nota fechada el 1 de octubre de 2025, se concedió una prórroga de diez (10) días hábiles, con el fin de efectuar los ajustes necesarios que garantizaran el cumplimiento de los estándares técnicos y operativos del trabajo realizado. En consecuencia, se estableció como nueva fecha de entrega el 17 de octubre de 2025.

- ➔ Al llegar la nueva fecha de entrega, el Contratista solicitó una segunda prórroga de veinte (20) días hábiles, para efectuar ajustes específicos, la cual no fue concedida por el Banco, debido a la falta de avances significativos en la corrección de las irregularidades reportadas a continuación.
- ➔ Al realizar la inspección del vehículo, se observó que persisten múltiples defectos en el acabado de pintura, incluyendo manchas en piezas plásticas, como la defensa delantera, maniguetas, retrovisores y marcos de las puertas en ambos costados, motivo por el cual no pudo ser retirado.

Por lo anterior, se solicita proceder con la emisión formal del reclamo, instando a que se realicen las correcciones pertinentes y se cumpla con lo establecido en el contrato.

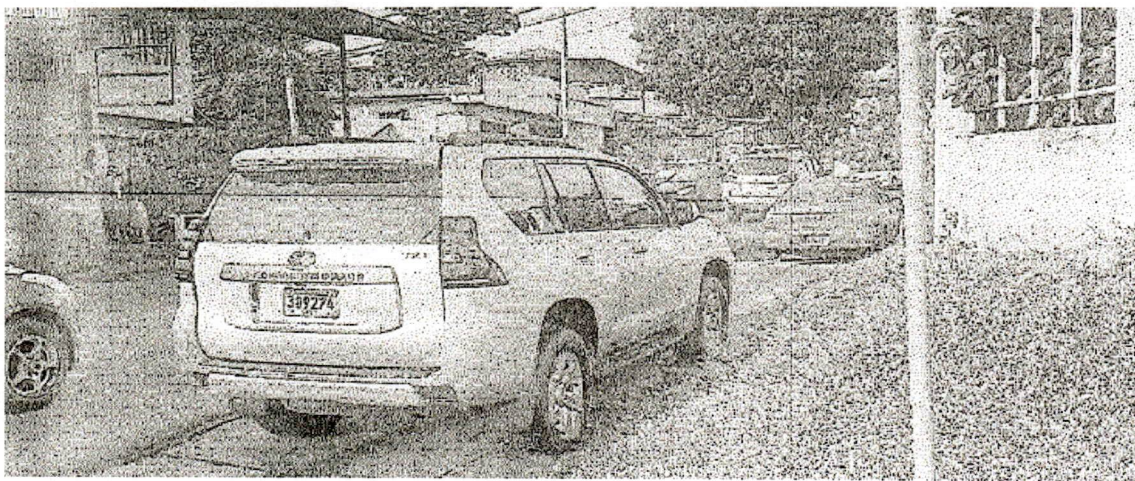
Continuando con el análisis de los elementos de convicción, a foja 095 del expediente administrativo consta comunicación de 30 de octubre de 2020, en la que el gerente de Área de Seguridad-Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular Víctor Méndez, advirtió al área de Contrataciones Públicas que en horas de la mañana los supervisores Rafael Méndez y Eliecer Carrasco notificaron que se había presentado un patrulla indagando acerca de un vehículo abandonado en los predios de Pueblo Nuevo.



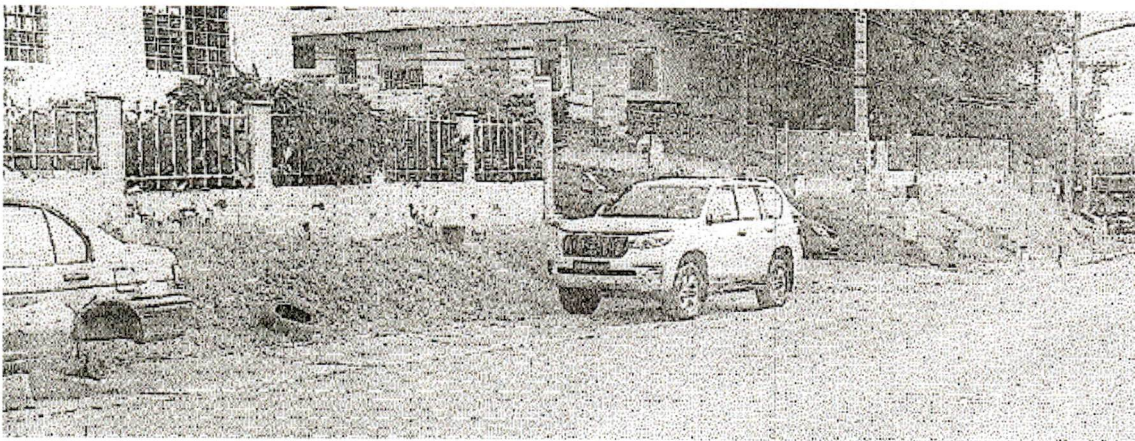
Además, la dueña de un Lava auto les comunicó que este vehículo había sido llevado por un joven hace dos días y no lo habían retirado, por lo que decidió sacarlo de su local porque le ocupaba espacio. En consecuencia, la entidad decidió proceder con la resolución administrativa del contrato.

Igualmente consta correo electrónico a foja 097, en el que el supervisor Eliecer Carrasco comunicó al gerente del Área de Seguridad-Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular, Víctor Méndez, que fue un teniente de apellido Flores quien se había acercado a las oficinas del Banco Nacional para dar la información acerca del vehículo con placa 309274.

Veamos las vistas fotográficas que constan en el expediente, del carro ubicado en lugar distinto al taller del contratista:



Foja 098 del expediente administrativo.



Foja 099 del expediente administrativo.

Consecuentemente, la entidad en Nota No.2025(35060-01) 231 de 7 de noviembre de 2025 “Aviso de Intención de Resolución del Contrato” que corre a foja 101 del expediente administrativo y que se encuentra debidamente publicado en “PanamaCompra”, comunicó al contratista las inconsistencias y anomalías encontradas en la prestación del servicio de “chapistería”. Veamos:

“ ...

Estimada Señora Aranda:

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 N° OC-1032/2025 para el servicio de reparación (chapistería) del vehículo Toyota Land Cruiser Prado, de la flota vehicular del Banco Nacional de Panamá.



Lo antes expuesto obedece a que el servicio debía concluirse en un plazo de veinte (20) días hábiles de acuerdo con el tiempo establecido en la Orden de Compra; sin embargo, con el fin de efectuar los ajustes necesarios para garantizar el cumplimiento de los estándares técnicos y operativos requeridos, la entidad accedió a su solicitud, concediendo una prórroga de diez (10) días hábiles estableciéndose como nueva fecha de entrega el 17 de octubre de 2025, al cumplirse la fecha de entrega no se evidenció progreso significativo, toda vez que, al inspeccionar el vehículo se observaron defectos en el acabado de pintura, así como manchas en la defensa delantera, maniguetas, retrovisores y marcos de las puertas en ambos costados.

Adicionalmente, se constató que el servicio de chapistería no estaba siendo ejecutado directamente por el taller contratado, sino que dicho trabajo fue transferido a un taller distinto, situación que no fue previamente comunicada a esta entidad.

→ Por otra parte, el día 30 de octubre de 2025, un funcionario de la Policía Nacional se apersonó a la Oficina de Logística y Mantenimiento de Flota Vehicular del Banco Nacional de Panamá, ubicada en Transísmica, con el propósito de informar sobre un vehículo que se encontraba en condición de abandono en un lava autos ubicado en el sector de Pueblo Nuevo, identificado con placa oficial G09111 y placa particular 309274. Cabe señalar que dicho vehículo corresponde al asignado para la ejecución del servicio contratado, el cual debía encontrarse bajo su responsabilidad y custodia.

→ El funcionario manifestó que la propietaria del establecimiento le indicó que el vehículo fue llevado por un joven el 28 de octubre de 2025 y que, al no ser retirado, decidió estacionarlo en los predios del local, dado que requería utilizar el espacio que este ocupaba.

Ante lo sucedido, el personal de esta entidad se trasladó al lugar indicado para efectuar la verificación correspondiente, confirmando que se trataba del vehículo en cuestión. Durante la inspección se evidenció que el mismo mantenía las inconsistencias previamente señaladas.

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.

...

La contratista, en su defensa, respondió los cargos señalados por la entidad mediante nota de 13 de noviembre de 2025:

Al respecto de los defectos del servicio manifestó:

1. **Plazo y prórroga.** La empresa reconoce la fecha de entrega originalmente establecida y la prórroga autorizada hasta el 17 de octubre de 2025. No obstante, al vencimiento de dicha prórroga se estaban ejecutando trabajos de ajuste y secado necesarios para garantizar la calidad del acabado, lo que requirió un breve margen operativo adicional para evitar defectos posteriores en el trabajo final.
2. **Defectos en el acabado de la pintura (manchas).** Reconocemos que en el trabajo de pintura realizado quedaron algunos detalles que requerían ser subsanados, los cuales fueron debidamente corregidos.

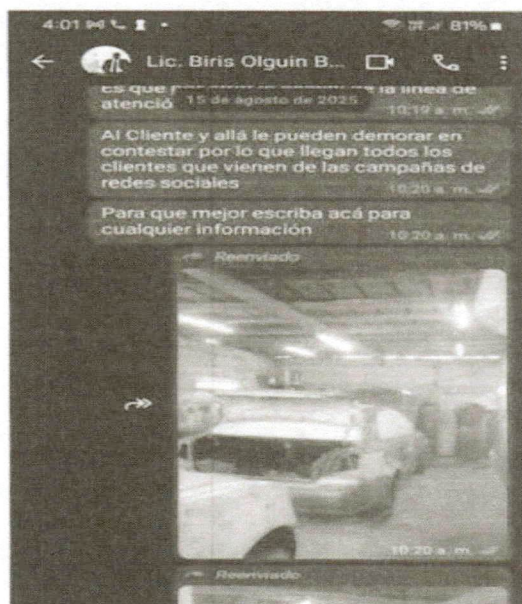
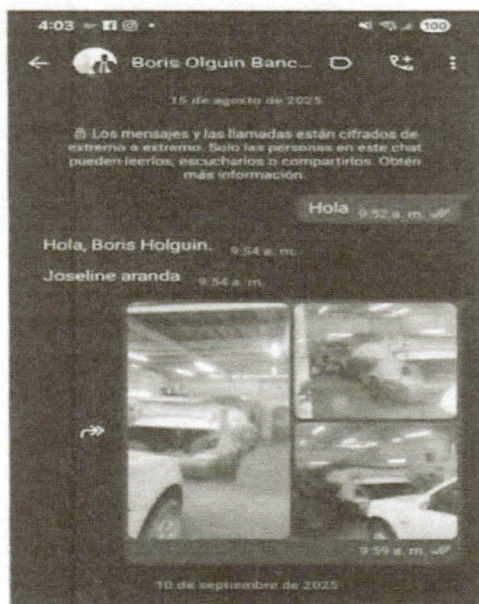
Hemos presenciado en el escrutinio de los elementos de convicción que este servicio no reunía los requerimientos del Banco Nacional de Panamá, ya que se ha documentado que hasta en dos ocasiones trataron de retirar el vehículo del taller y no fue posible por inconsistencias en el alcance del servicio. Hecho que no es desconocido por la contratista, al solicitar veinte (20) días adicionales para poder completar el servicio, luego de una prórroga aprobada que extendía el periodo de entrega hasta treinta (30) días hábiles.

En cuanto a la ejecución y custodia del servicio en taller distinto al del contratista dijo:

3. **Servicio de chapistería transferido a un taller distinto.** Antes de la adjudicación de la licitación, recibimos una visita de inspección del Lcdo. Boris Holguín, a quien notificamos que nuestra oficina de chapistería estaba siendo trasladada al nuevo local y que en ese momento nos encontrábamos en proceso de adecuación de las instalaciones. Durante dicha visita, el Lcdo. Boris manifestó su anuencia y aceptación respecto a esta situación, tras lo cual se produjo la adjudicación del contrato. En ningún momento ello constituyó un traspaso o cesión del contrato ni una subcontratación encubierta contraria a la Orden de Compra. La ejecución del servicio siempre estuvo bajo la supervisión y control técnico directo de nuestro personal, quien realizó, coordinó, verificó y aprobó los trabajos conforme a los estándares requeridos por la entidad contratante. Adjuntamos a la presente, la conversación vía WhatsApp con el Lcdo. Holguín. (Anexos).



Al revisar los anexos (conversaciones de “Whatsapp”) que corren a fojas 108 y 109 del expediente administrativo, en los descargos del contratista ante la intención de resolución del contrato, es cierto que hubo intercambio de comunicaciones entre la contratista y el licenciado Boris Holguin, sin embargo, no es cierto que en estos mensajes se ponga en conocimiento el traslado a otro local por temas de mudanza, ni mucho menos, la autorización del funcionario para dicho traslado, veamos:



Por otro lado, en cuanto a la responsabilidad y custodio del vehículo, taxativamente señalaron:

4. **Responsabilidad por custodia del vehículo.** El vehículo fue asignado al técnico de la empresa el Sr. Manuel Pinzón, quien tenía a su responsabilidad el traslado a las instalaciones donde se realizarían las actividades complementarias de limpieza y secado e inmediato retorno a nuestras instalaciones. Lamentablemente, cuando el Sr. Pinzón entregó el vehículo, no informó que dicho auto pertenecía a nuestra empresa, lo cual ocasionó la confusión. La propietaria del lava autos con quien mantenemos una buena relación comercial desde hace varios años, y quien por no tener conocimiento al momento de que el vehículo estaba a resguardo de nuestro taller, no supo a quién contactar para hacer el reporte correspondiente. Cabe destacar que dicho colaborador ya no forma parte del equipo de TIRE & CAR SERVICES, S.A., motivado al incumplimiento de sus deberes y responsabilidades en referencia a la situación generada, por lo que cualquier actuación personal posterior a su desvinculación no puede ser atribuida a la empresa como conducta empresarial continuada (Se anexa Carta de Despido recibida por el Sr. Pinzón). En todo momento la empresa actuó de buena fe y con la intención de resguardar la integridad del vehículo hasta su entrega final al Banco.

A este respecto, debemos recordarle a la parte actora que, el abandono de bienes estatales bajo la custodia de un particular (como lo es en este caso por el contrato de servicio), no trae como consecuencia solamente la posible resolución del contrato y la ejecución de garantías, sino que sitúa al responsable ante posible cargos de peculado (por los daños o la pérdida definitiva del bien) y una inhabilitación para el ejercicio comercial con el Estado, por el potencial perjuicio directo al patrimonio público.

Respecto al incumplimiento del alcance del contrato la parte actora aseguró en su escrito de apelación que la entidad nunca emitió un concepto objetivo respecto a los incumplimientos del servicio realizado por su empresa, sin embargo, tal como lo hemos desarrollado a lo largo de esta decisión, la entidad siempre le dio seguimiento a esta contratación y comunicó en todo momento al contratista sobre



las falencias en la ejecución del servicio. Esto se pudo constatar ya que todo fue documentado de manera prolija dentro del dossier conformado por la entidad, y es así como esta corporación de justicia administrativa da por probado el incumplimiento denunciado por la entidad.

2. La sanción por incumplimiento.

Antes de culminar esta decisión, hay un tópico que debemos dilucidar y es que la parta actora, estima que la inhabilitación impuesta a la empresa Tire & Car Services, S.A., es excesiva tomando en cuenta que la cuanta es mínima y está dentro del rango de lo establecido en la Ley 22 de 2006 y el objeto de contrato se realizó de manera completa.

Aunado a lo anterior, aseguraron que Tire & Car Services, S.A., es una empresa joven con apenas cinco años de experiencia y el sesenta por ciento (60%) de sus ingresos provienen del Estado. En tanto, inhabilitar a la empresa por un (1) año afectaría su economía y a las personas que trabajan en el taller.

En virtud de lo anterior, solicitó el actor que se modifique la Resolución 73-2025-35000 de 16 de diciembre de 2025, en el sentido que sea suprimida la sanción impuesta por la entidad.

En cuanto a lo peticionado, este Tribunal debe dejar claro que el incumplimiento de esta contratación se encuentra plenamente comprobado en el expediente, es decir, los hechos y pruebas que reposan en el expediente dan cuenta que el contratista no completó el servicio solicitado y además fue negligente en la custodia del bien.

En ese sentido, los preceptos de la Ley 22 de 2006 son claros al establecer que cuando exista incumplimiento en el contrato por causas imputables al contratista, como se ha probado en este caso, la resolución administrativa del contrato debe ir acompañada de su respectiva sanción³.

La únicos supuestos en los que la Ley 22 de 2006 exime de la sanción, es cuando en el desarrollo del contrato acontezcan eventos de caso fortuito, fuerza mayor o causales no imputables al contratista⁴, y es que, para este caso bajo estudio, es evidente que las constancias procesales no atienden a estos supuestos, sino que, demuestran la falta de eficacia en la prestación del servicio. En tanto, queda fuera del radio de competencia del tribunal suprimir (eliminar la sanción).

Más bien, estima esta colegiatura que se debe mantener la inhabilitación impuesta por la entidad, ya que si bien es cierto se trata de un contratista que no es reincidente, no podemos pasar desapercibido el hecho de que ha tenido un mal manejo y supervisión confiado por el Estado de buena fe para un servicio determinado.

Y es que, trasladar el vehículo de la institución sin consentimiento y sin conocimiento de los propios trabajadores del taller, pudo ocasionar un daño grave al patrimonio del Estado. En esa vía como ya lo hemos advertido, estas negligencias pueden acarrear responsabilidades que pueden ir desde lo administrativo, lo civil y en el peor de los casos, hasta lo penal, ergo, estimamos que se debe confirmar la

³ Véase artículo 140 de la Ley 22 de 2006.

⁴ Véase artículo 138 de la Ley 22 de 2006.



actuación de la entidad.

3. Decisión del Tribunal.

Dicho lo anterior, es más evidente que, el contratista incumplió sin justificación la prestación del servicio de chapistería, aunado al mal manejo y supervisión de un vehículo propiedad del Estado.

En esa vía, estimamos propicio reproducir las palabras de la autora española Concepción Barrero Rodríguez, quien en su texto: La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista, nos orienta en cuanto a cuando se puede declarar un incumplimiento en un contrato, indicando que:

“Solo el examen singularizado de las circunstancias de cada caso permitirá concretar el incumplimiento. El Consejo de Estado como el Tribunal Supremo en España insisten entonces, que la determinación de las infracciones con efecto resolutorio se haga “ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias” y valorando, conforme a la buena fe y a la equidad “el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención del Administrado Contratista (Barrero Rodriguez, 2011, pág. 53)”.

Bajo ese prisma, la Resolución de los Contratos Administrativos es la consecuencia de incumplimientos contractuales que frustran el fin natural del contrato, es decir su cabal cumplimiento, por ende, se debe determinar que ese incumplimiento es de carácter grave y de naturaleza sustancial, y si van dirigidos a las cláusulas esenciales del contrato.

Siguiendo esa premisa y realizando un examen exhaustivo de causa y efecto, es evidente pues, para este caso el incumplimiento del contratista circunscrito a cláusulas vitales del contrato, que es el tiempo de entrega del servicio, falta de aprovisionamiento y mala supervisión del bien objeto del servicio, lo que imposibilitan la ejecución armoniosa del contrato.

Así, pues, en atención a las constancias que reposan en el expediente electrónico visible en “PanamaCompra”, expediente administrativo, el incumplimiento enunciado por la entidad ha sido probado fehacientemente, esta colegiatura considera que amerita **confirmar** en su totalidad la Resolución No.73-2025-3500 16 de diciembre de 2025, debido a nuestras facultades otorgadas por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Veamos:

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.73-2025-35000, del 16 de diciembre de 2025, mediante la cual Banco Nacional de Panamá, resolvió administrativamente la orden de compra No. OC-1032/2025 e inhabilitó al contratista por un (1) año.

SEGUNDO: DEVOLVER al Banco Nacional de Panamá el expediente administrativo remitido a través de la Nota No. 2026(35040-01) 01 de 05 de enero de 2026, conformado por un (1) tomo de ciento cuarenta y nueve fojas útiles (149) (ver a foja 030 del expediente jurídico).

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, 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 218-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

