



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

Expediente N°: 001-2026

Recurrente: CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.

Acto apelado: Resolución N°. 795 de 18 de diciembre de 2025, emitida por el Ministerio de Educación (**MEDUCA**), mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra N°. O-06-2023, relacionado con el acto público No. 2023-0-07-0-06-PE-049284.

Magistrada Ponente: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA

Resolución No.059-2026-TACP de 27 de abril 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. 2023-0-07-0-06-PE-049284, convocado por el Ministerio de Educación (en adelante, el **MEDUCA**, la entidad o la contratante) para el "**DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS DE SISTEMAS ESPECIALES, CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO LOS POZOS, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO LOS POZOS, DISTRITO DE LOS POZOS, PROVINCIA DE HERRERA**", por el monto de dos millones seiscientos veintiún mil doscientos cuarenta y cinco balboas con setenta y ocho centésimos (B/. 2,621,245.78).

Una vez surtidos los trámites de rigor, la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.** (en adelante, la contratista o apelante), y el **MEDUCA**, suscribieron el Contrato de Obra N°. O-06-2023, la cual fue refrendado por la Contraloría General de la República, el 4 de julio de 2024, según consta en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

De la revisión de dicho sistema, se colige que, el 9 de diciembre de 2025, se publicó la nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025, mediante la cual, la entidad, le notificó a la contratista su intención de resolver administrativamente el contrato. Además, a través de esa misma nota, la contratante le concedió a **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, un término de cinco



(5) días hábiles para que presentara sus descargos, en relación con los hechos y argumentos esbozados en la carta de intención de resolución, previamente mencionada.

De la revisión del sistema electrónico "PanamaCompra", se colige que, la contratista, no presentó sus descargos en relación con los cargos de incumplimiento explicitados en la nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025, citada en el párrafo anterior. En consecuencia, el **MEDUCA**, expidió el acto de terminación anticipada del contrato, objeto de este proceso.

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, el apoderado legal de la contratista solicita que el Tribunal revoque la Resolución N°. 795 de 18 de diciembre de 2025, emitida por el **MEDUCA**, mediante la cual se resolvió, administrativamente, el Contrato de Obra N°. O-06-2023, y que restablezca el curso normal del proceso, permitiéndole completar la obra, mediante la aceptación y la formalización de una adenda a ese contrato.

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

1. Luego de referirse a los antecedentes de la contratación, señala que **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, es "una empresa que desde el 2010, ha participado en diferentes actos públicos, adjudicándoseles ciento (sic) de proyectos a nivel nacional y ejecutándolos de la mejor manera, entre ellos cuatro proyectos de remodelación para el propio Ministerio de Educación, a entera satisfacción"¹.
2. En cuanto al primer cargo de incumplimiento, indica que la "Suspensión de Actividades (sic) por parte de la Empresa (sic), obedece a una causa extraordinaria, que se escapa a la responsabilidad de la empresa, tal como es el hecho que desde julio 2025 (sic), la Dirección General de Ingresos, desconoció de forma unilateral y arbitraria, la Resolución 201-201-428(24/06/2024) que autoriza la Dación en Pago, en Especie, para cancelar las Obligaciones (sic) tributarias de EUROX, S. A."².
3. Además, añade que el desconocimiento de la citada resolución por parte de la Dirección General de Ingresos, "repercute en la actividad de la empresa, por situaciones de caso fortuito, hechos ajenos a la empresa puesto que la DGI, al desconocer los efectos de su propia resolución, no emite Paz y Salvo (sic), por ende la empresa no puede presentar cuentas, el Banco (sic) que respalda la actividad, suspende los desembolsos, lo que se traduce o ha traducido en flujo de caja negativo, imposibilitando pagarle a personal, proveedores, bancos etc."³.
4. Asimismo, aduce que "el proyecto registra pese a los inconvenientes comentados de la empresa un 52% de avance del proyecto., (sic) lo cual no es desfavorable para un proyecto de tal magnitud y frente a las limitaciones que ya hemos señalado le ha causado la DGI, a la empresa (sic), siendo el

¹ Véase la foja N°. 0014 del expediente jurídico.

² Ídem.

³ Ídem.



*atraso o presunto incumplimiento debido al caso fortuito tal como lo preceptúa el artículo 34 D del Código Civil*⁴.

5. En cuanto al presunto abandono de la obra, aduce que *“el cierre de la obra no abandono fue comunicado a Meduca el 14 de noviembre de 2025, tal como hemos señalado ante la causa extraordinaria provocada por acciones del propio Estado, en este caso la Dirección General de Ingresos, al no expedir el paz salvo (sic), colocando a la empresa en una condición de afectación total*⁵.
6. Aunado a ello, en cuanto a la pregunta falta de personal y equipo, plantea que esta se produjo *“como consecuencia de la acción Directa (sic) de la Dirección General de Ingresos, el proyecto sin lugar a dudas se ve afectado, derivado de la imposibilidad de general (sic) los pagos al personal, producto de no poder presentar cuentas, y financiamiento bancario bloqueado por parte del banco*⁶.
7. Por último, en relación con el presunto incumplimiento del cronograma de trabajo, reitera e insiste en el hecho de que *“toda la afectación del proyecto, deriva sin lugar a dudas de la situación producida por la DGI, y el desconocimiento de su propio acto administrativo, que ha colocado a la empresa ante la imposibilidad de darles el paz y salvo en una condición complicada, frente no solo a MEDUCA, sino otras entidades del Estado, con las cuales mantiene proyectos, hecho este que se traduce tal como señaláramos en caso fortuito, dentro de ellos la cuenta N° 7, es por ello que como mecanismo de solución frente a este escenario se presentó solicitud de extensión de tiempo, hecho en tiempo oportuno*⁷.

III. ADMISIBILIDAD DE LAS PRUEBAS

Mediante la Resolución No. 018-2026-TACP de 07 de abril de 2026 (Pruebas), publicada en el sistema electrónico “PanamaCompra”, el Tribunal se pronunció sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por la parte actora.

Además, por medio de esa misma resolución, la sustanciadora ordenó que se practicaran dos (2) pruebas de oficio, para esclarecer hechos oscuros o dudosos del proceso. Esto, con sustento en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

La primera prueba de informe estaba dirigida a la Dirección General de Ingresos (**DGI**). Con esta se buscaba comprobar si es cierto que esa Dirección desconoció o dejó sin efecto una resolución por la que concedió y autorizó la formalización de una dación de pago en especie en favor de la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, y, de ser así, cuáles fueron las razones por las que se procedió en ese sentido.

Además, con esta prueba de informe, se buscaba conocer si contra el acto administrativo emitido por la **DGI**, por el que se desconoció o dejó sin efecto la resolución de dación de pago en especie, la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, interpuso algún medio de impugnación, así

⁴ Ídem.

⁵ Véase la foja N°. 0015 del expediente jurídico.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.



como el estatus referente al proceso seguido por la interposición del respectivo recurso, de haber sido presentado.

De otro lado, la segunda prueba de informe estaba dirigida al **MEDUCA**, y su objetivo era conocer si, después de haberse expedido el acto por el que se terminó, anticipadamente, el Contrato de Obra N°. O-06-2023, la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, siguió o no ejecutando las actividades propias de ese documento contractual.

Esto, bajo el entendimiento de que, los recursos de apelación interpuestos en contra de las resoluciones que resuelven administrativamente un contrato para la adquisición de obras, bienes y servicios, se surten en el efecto suspensivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

De acuerdo con lo indicado en los Oficios No. 086-2026-TACP y No. 087-2026-TACP de 9 de abril de 2026, ambos emitidos por la Secretaría General del Tribunal, la **DGI** y el **MEDUCA**, debían rendir los informes requeridos, a más tardar el 17 de abril de 2026, siendo esta la fecha en que precluía el término de cinco (5) días hábiles concedido, para tales efectos, por la sustanciadora.

Siendo esto así, de la revisión del sistema electrónico "PanamaCompra", se colige que el **MEDUCA**, rindió la prueba de informe solicitada, a través de la nota N°. DM-DNAL-0573-2026-9 de 15 de abril de 2026, publicada en dicho portal el 16 de abril de 2026.

De otro lado, en el caso de la **DGI**, la Secretaría General del Tribunal, a través del Informe de Trámite de 17 de abril de 2026, manifestó que, en la cuenta oficial de Instagram de esa institución (@dgipma), se publicó un comunicado en donde se informó que, por motivos de fuerza de mayor, suspendió los términos en los recursos administrativos, solicitudes, citaciones y procedimientos sujetos a su competencia, durante los días 15, 16 y 17 de abril de 2026.

Por lo anterior, la Secretaría General del Tribunal, por medio del citado Informe, le remitió al despacho de la sustanciadora el expediente jurídico del presente caso, para los trámites correspondientes.

Tomando en cuenta lo anterior, y en vista que no se conoce con exactitud la fecha de reapertura de las instalaciones de la **DGI**, tan solo se exhibe el contenido de la nota N°. DM-DNAL-0573-2026-9 de 15 de abril de 2026, emitida por el **MEDUCA**, en donde respondió las preguntas hechas por la sustanciadora:

Señora Magistrada:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión de saludarle y a la vez remitirle muy respetuosamente, en atención a lo establecido en la Resolución núm. 018-2026-TACP de 7 de abril de 2026, INFORME TÉCNICO DE INSPECCIÓN DE OBRA núm. 25 de 14 de abril de 2026, a través del cual la inspectora de la obra establece el avance que mantiene la obra contratada a través del contrato núm. O-06-2023 suscrito para el desarrollo del proyecto de "DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS DE SISTEMAS ESPECIALES, CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO LOS POZOS, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO LOS POZOS, DISTRITO DE LOS POZOS, PROVINCIA DE HERRERA".



Es importante acotar que la obra, según refiere el informe adjunto, mantiene un 52.50%, de avance, el mismo que mantenía la obra al momento de expedirse la Resolución núm. 795 de 18 de diciembre de 2025, por medio de la cual se ordenó la Resolución Administrativa del Contrato, por lo que concluimos que la empresa CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A. no continuó ejecutando trabajos, posterior a la expedición de la Resolución Administrativa del Contrato.

Sin otro particular, reiteramos nuestras consideraciones de respeto y estima.

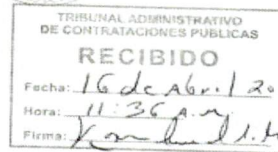
Atentamente,


LUCY MOLINAR
Ministra de Educación

Magistrada
ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
E. S. D.

Adjunto: Informe Técnico de Inspección de Obra núm. 25.

2026 Hacia una Nueva Constitución



Cardenas, Ancon, Ciudad de Panamá | Teléfono: 515-7300 / 511-4400 | Apartado Postal 0816-04049
@MeducaPma | MeducaPanama | meduca.gob.pa

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Completada la etapa probatoria del procedimiento, le corresponde al Tribunal decidir el recurso de apelación presentado, con arreglo 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, luego de examinar las actuaciones publicadas en el sistema electrónico "PanamaCompra", consideramos que lo procedente es anular el acto administrativo apelado, a efectos que la entidad retrotraiga el procedimiento de resolución a la etapa de notificación de la intención de terminación anticipada.

Lo anterior, pues la Resolución N°. 795 de 18 de diciembre de 2025, emitida por el Ministerio de Educación (**MEDUCA**), mediante la cual se resolvió el Contrato de Obra N°. O-06-2023, se expidió en contravención de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, el Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a) Análisis del procedimiento para la resolución administrativa del Contrato de Obra N°. O-06-2023.

En su escrito de apelación, la recurrente plantea una serie de argumentos, tendientes a demostrar que el incumplimiento de las cláusulas pactadas se produjo por situaciones o acontecimientos que pueden calificarse como caso fortuito, conforme a lo dispuesto en el artículo 34-D del Código Civil.

Entre los argumentos planteados, se encuentra uno según el cual, la suspensión de las actividades contractuales, no se produjo por hechos imputables a ella, sino que obedeció a *"causa[s] extraordinaria[s], que se escapa[n] a la responsabilidad de la empresa, tal como es el hecho que desde julio 2025 (sic), la Dirección General de Ingresos, desconoció de forma unilateral y arbitraria, la Resolución 201-201-428(24/06/2024) que autoriza la Dación en Pago, en Especie, para cancelar las Obligaciones (sic) tributarias de EUROX, S. A."*⁸.

⁸ Op. Cit., foja N°. 0014.



Además, considera que el desconocimiento, por parte de la **DGI**, de la Resolución N°. 201-201-4286 de 24 de junio de 2024, repercutió en *“la actividad de la empresa por situaciones de caso fortuito, hechos ajenos a la empresa puesto que la DGI, al desconocer los efectos de su propia resolución, no emite Paz y Salvo (sic), por ende la empresa no puede presentar cuentas, el Banco (sic) que respalda la actividad, suspende los desembolsos, lo que se traduce o ha traducido en flujo de caja negativo, imposibilitando pagarle a personal, proveedores, bancos etc.”*⁹.

Aunado a ello, en cuanto a la causal de incumplimiento que le endilgara la entidad, relativa a la falta de personal y de equipo suficiente, expuso que esta se produjo *“como consecuencia de la acción Directa (sic) de la Dirección General de Ingresos, el proyecto sin lugar a dudas se ve afectado, derivado de la imposibilidad de general (sic) los pagos al personal, producto de no poder presentar cuentas, y financiamiento bancario bloqueado por parte del banco”*¹⁰.

Como se observa, los descargos esbozados por la apelante cuestionan la oportunidad de la resolución administrativa del Contrato de Obra N°. O-06-2023, por considerar que la entidad no valoró una serie de hechos o acontecimientos que, a su criterio, la eximen de responsabilidad.

No obstante, el Tribunal se encuentra impedido para analizar el fondo de la controversia (es decir, si se incurrió o no en el incumplimiento de las cláusulas pactadas), pues las publicaciones efectuadas en el sistema electrónico “PanamaCompra”, evidencian que la entidad, no cumplió con el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, consagrado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

Lo anterior, toda vez que emitió el acto de resolución administrativa dentro del término de cinco (5) días hábiles, indicado en el inciso 2 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

Como primer punto, consideramos pertinente reproducir el contenido del artículo 139 de la Ley 22 de 2006, el cual establece, taxativamente, lo siguiente:

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

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

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

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.

3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.

4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.



resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.

5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.

6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000.

Este Tribunal Administrativo, en su jurisprudencia constante, se ha referido a la importancia del procedimiento de resolución, señalando que, el mismo, se trata de “un ‘procedimiento complejo, integrado por pasos sucesivos e interdependientes’, que ‘inicia con la investigación de los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, continúa con el anuncio de la intención de resolución administrativa y culmina con la expedición del acto de terminación anticipada” (Resolución N°. 173-2025-Pleno-TACP de 17 de octubre de 2025 [Decisión], dictada bajo la ponencia del magistrado Luis Mariscal).

Asimismo, en la Resolución N°. 049-2026-TACP de 15 de abril de 2026 (Decisión), emitida bajo la ponencia de este despacho, este Tribunal se refirió al proceso de resolución administrativa del contrato, manifestando que:

La importancia de la notificación de la intención de resolución administrativa radica en que le permite al contratista conocer los cargos de incumplimiento que se le endilgan, así como presentar las pruebas y los descargos que estime pertinentes para desvirtuar la necesidad y oportunidad de la medida pretendida por la entidad.

En este sentido, no se trata de un mero formalismo, sino que busca darle la oportunidad al contratista de presentar sus consideraciones en relación con la intención de la entidad de disolver el vínculo contractual, y a la administración de valorar los descargos expuestos para determinar si es conveniente o no terminar el contrato público de que se trate. (Lo subrayado es del precedente).

En efecto, el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, establece una serie de pasos que deben seguir las entidades contratantes, a fin de terminar, anticipadamente, un contrato público.

Entre ellos, se destacan el de la publicación de la intención de resolución administrativa y el de la presentación de los descargos por parte de la contratista, el cual empieza a contarse transcurridos dos (2) días hábiles, después de la publicación de aquella.

En el caso *sub iudice*, la entidad ha transgredido el inciso 2 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006, pues, el acto de terminación anticipada del Contrato de Obra N°. O-06-2023, fue publicado el 18 de diciembre de 2025, fecha en que aún le estaba corriendo el término de cinco (5) días hábiles a la contratista para presentar los descargos y las pruebas que estimaba pertinentes.

Para una mayor claridad del tema en análisis, exhibimos las actuaciones publicadas en el sistema electrónico “PanamaCompra”, referentes al Contrato de Obra N°. O-06-2023. Veamos, de cerca, lo actuado por la entidad:

Número:	2023-0-07-0-06-PE-049284
Nombre del acto:	DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS DE SISTEMAS ESPECIALES, CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO LOS POZOS, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO LOS POZOS, DISTRITO DE LOS POZOS, PROVINCIA DE HERRERA.
Objeto de la contratación:	Obra



[...]		[...]	
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
[...]		[...]	
NOTA DNAL-DM-3585-2025-9 DIRIGIDA A CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A.	Otros	09-12-2025 02:22 PM	
Resolución No. 795 del 18 de diciembre de 2025, por la cual se resuelve administrativamente el Contrato de Obra No. O-06-2023	Resoluciones	18-12-2025 03:59 PM	

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Como se observa, el **9 de diciembre de 2025**, la entidad publicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”, la nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025, mediante la cual, le informaba a la contratista su intención de resolver administrativamente el Contrato de Obra N°. O-03-2023.

Siendo esto así, los dos (2) días hábiles para la notificación de esa nota, de acuerdo con lo normado en el artículo 156 de la Ley 22 de 2006, corrían del 10 al 11 de diciembre de 2025, y, en consecuencia, los cinco (5) días hábiles con los que contaba la contratista para la presentación de los descargos y las pruebas que estimara pertinentes, precluían el 18 de diciembre de 2025.

Por ello, la entidad se encontraba legalmente impedida para expedir y publicar el acto de terminación anticipada el 18 de diciembre de 2025, pues, en esta fecha, todavía estaba corriendo el término de cinco (5) días hábiles, para la presentación de los descargos y las pruebas, mencionado en el inciso 2 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

Lo anterior, trae por consecuencia la **nulidad** de la Resolución N°. 795 de 18 de diciembre de 2025, emitida por el **MEDUCA**, puesto que transgrede los **principios de estricta legalidad** y del **debido proceso**, aplicables al ámbito de la contratación pública, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 22 de 2006.

Sobre el primero de esos principios (es decir, el de **legalidad** o **juridicidad**), se recuerda el contenido del artículo 18 de nuestra Carta Fundamental, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. (Lo subrayado es del Tribunal).

De acuerdo con la doctrina, el **principio de legalidad** se erige como una pieza angular del Estado de Derecho, el cual busca garantizar la libertad ciudadana, sometiendo a la administración al ordenamiento jurídico. El mismo, según Cassagne, se propone “*asegurar la efectividad del Estado de Derecho, basado en la teoría de la separación de los poderes, cuyo funcionamiento tiende a garantizar la libertad de los ciudadanos sobre la base de un ‘equilibrio dinámico’*”¹¹.

Adicionalmente, en la sentencia de 11 de junio de 2002, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dispuso lo siguiente, en relación con ese principio:

¹¹ Cassagne, Juan Carlos (2024): El principio de legalidad en el derecho administrativo argentino. *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo* (1), pp. 17-52.



Siguiendo el hilo conductor, existe una vinculación ineluctable entre la facultad de reglamentar las leyes y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina iusadministrativista que “todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad” (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10). (Lo subrayado es este Tribunal).

Asimismo, se destaca lo expuesto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 27 de marzo de 2015, dictada bajo la ponencia del magistrado Abel Augusto Zamorano, en donde se dijo:

*No está demás recordar que el principio de legalidad, circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulada previamente en la Constitución y las Leyes” (Ossa Arbeláez. Jaime, **Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática**, Segunda Edición, Editorial Legis, 2009, Página 187). (Lo subrayado es del Tribunal).*

De otro lado, nuestro derecho contractual (Ley 22 de 2006) delimita el alcance del **principio del debido proceso**, señalando en su artículo 32, lo que sigue:

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. (Lo subrayado es del Tribunal).

Y es que, el **derecho a la defensa** es un pilar fundamental del debido proceso y una garantía esencial para la justicia.

Su importancia radica en que impide la arbitrariedad del Estado, permitiendo que toda persona, independientemente de la acusación, sea escuchada y cuente con los medios necesarios para contradecir pruebas y presentar sus propios argumentos.

En ocasión de una Acción de Amparo de Garantías, el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, en su sentencia de 13 de febrero de 2026, dictada bajo la ponencia del magistrado Juan Castillo Canto, dijo lo siguiente respecto al **derecho de defensa**:

La garantía constitucional del debido proceso encierra, entre otras cosas, la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener la tutela efectiva de sus derechos, por medio de un procedimiento legal previamente instituido en que se le brinda al peticionario la oportunidad de ser oído, ejercer el derecho de defensa, de producir pruebas y de contradecir las aportadas por la contraparte, y que la causa se decida mediante sentencia dentro de un término prudencial. (Lo subrayado es de este Tribunal).

De igual forma, se destaca lo dispuesto en la sentencia de 24 de febrero de 2016, emitida bajo la ponencia del prenombrado magistrado Zamorano, en donde la Sala



Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, manifestó lo que sigue en cuanto al **principio del debido proceso**:

El debido proceso, como derecho fundamental se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: “que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.”

Este Máximo Tribunal de Justicia, ha manifestado doctrinal y jurisprudencialmente que la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria. (Lo subrayado es de este Tribunal).

A ello cabe añadir la definición esbozada por Benavides, quien anota lo siguiente respecto del principio en análisis:

La falta al debido trámite o la omisión de elementos esenciales de éste (sic) son causal de nulidad del acto; por ello los encargados de llevarlo adelante deben estar pendientes de que no se vulnere el principio de debido proceso porque pudiera venirse abajo todo lo actuado. No abrir el proceso a pruebas en caso de recurso; no hacer las convocatorias que ordena la Ley, en el procedimiento precontractual; omitir la publicidad, son actos violatorios del principio en comento¹². (Lo subrayado es del Tribunal).

De lo anterior se colige que, las entidades contratantes, están obligadas a ceñirse a las precepciones, formas y procedimientos determinados por la norma, pues ésta es la que garantiza los derechos y libertades de los particulares o contratista, siendo que toda contravención al procedimiento legalmente establecido conlleva, irrestrictamente, a la nulidad de lo actuado.

Esto último, a la luz del artículo 166 de la Ley 22 de 2006, que dispone:

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

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 168 de esa excerta legal, lo procedente es **anular** el acto administrativo apelado, a fin de que la entidad cumpla con el proceso consagrado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, en el sentido de volver a publicar la nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025, en el sistema electrónico “PanamaCompra”, y concederle a la contratista el término de cinco (5) días hábiles para que la conteste y aporte las pruebas y los descargos que estime pertinentes.

Además, se enfatiza que el término de cinco (5) días hábiles indicado en el párrafo anterior, debe empezar a contarse transcurridos dos (2) días hábiles después de la publicación de la nota de intención de resolución administrativa en el sistema electrónico “PanamaCompra”, y que, una vez transcurrido dicho término (esto es, el de cinco [5] días hábiles), le corresponde a la entidad valorar los descargos presentados (en caso de que la contratista los hubiera presentado), a fin de determinar la conveniencia y oportunidad del acto de terminación anticipada.

¹² Benavides Pinilla, Víctor (2012): *Compendio de derecho público panameño* (Bogotá, D. C., Ediciones Jurídica Andrés Morales).



Luego de esto, si estima que persisten los cargos de incumplimiento expuestos en la carta de intención de resolución (nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025), puede emitir un nuevo acto resolución administrativa debidamente motivado, conforme a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006, el cual 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”.

Esto último, en concordancia con el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, relacionado con el principio de transparencia, que estatuye:

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

1. (...)

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto. (Lo subrayado es del Tribunal).

a) Conclusión general.

En virtud de lo anterior, lo consiguiente es **anular** el acto administrativo apelado, por medio del cual, el **MEDUCA**, resolvió el Contrato de Obra N°. O-06-2023, suscrito con suscrita con la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, para el “**DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS DE SISTEMAS ESPECIALES, CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO LOS POZOS, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO LOS POZOS, DISTRITO DE LOS POZOS, PROVINCIA DE HERRERA**”.

Lo anterior, con sustento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en donde se establece lo siguiente:

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 subrayado es del Tribunal).

Por último, es preciso recordar que, una vez publicada la presente resolución en el sistema electrónico “PanamaCompra”, la misma debe ser acatada por la entidad contratante (**MEDUCA**) en el término señalado 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).

Asimismo, se reproduce el contenido del artículo 146 de la Ley 22 de 2006, que establece:



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:*

1. (...)

7. Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones. (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: ANULAR la Resolución N°. 795 de 18 de diciembre de 2025, emitida por el Ministerio de Educación (**MEDUCA**), mediante la cual se resolvió, administrativamente, el Contrato de Obra N°. O-06-2023, relacionado con el acto público No. 2023-0-07-0-06-PE-049284, e inhabilitó a la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, por el término de dos (2) años, para participar en actos públicos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado, por haber sido expedida con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido.

SEGUNDO: RETROTRAER las actuaciones realizadas en el acto público No. 2023-0-07-0-06-PE-049284, al momento de la publicación de la nota N°. DNAL-DM-3585-2025-9 de 4 de diciembre de 2025, en el sistema electrónico "PanamaCompra", por la cual el Ministerio de Educación (**MEDUCA**), externó su intención de resolver administrativamente el Contrato de Obra N°. O-06-2023, y, de conformidad con el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, concederle a la contratista el término de cinco (5) días hábiles para que presente los descargos y las pruebas que estime pertinentes, el cual empezará a contarse transcurridos dos (2) días hábiles después de la publicación de dicha nota de intención de resolución. Una vez transcurrido el término de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos y las pruebas por parte de la contratista, le corresponde a la entidad valorar los mismos (en caso de haber sido presentados), y si estima que persisten los cargos de incumplimiento endilgados a la empresa **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S. A.**, puede emitir un acto de resolución administrativa, de acuerdo con lo normado en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

TERCERO: DEVOLVER al Ministerio de Educación (**MEDUCA**), el expediente administrativo original del acto público No. 2023-0-07-0-06-PE-049284, enviado a este Tribunal, mediante la nota N°. DM-DNAL-005-2026-17 de 05 de enero de 2026, visible a foja N°.096 del expediente jurídico, el cual consta de cinco (5) tomos con un total de mil ochocientos treinta y tres (1833) fojas útiles.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico "PanamaCompra", la cual se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y que 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 001-2026, 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 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

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

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2026.04.27
11:18:56 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaría General

