



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 058-2026

RECURRENTE: LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.

ACTO APELADO: Resolución No.16-2026-3500 del 31 de marzo de 2026, emitida por el Banco Nacional de Panamá, por la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No.OC-1125/2025, correspondiente al Acto Público No. 2025-3-45-0-08-CM-001758, producto de la Cotización en Línea No. 2025-3-45-0-08-CL-001230

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO ADOLFO LANDERO

RESOLUCIÓN N°060-2026/TACP de 27 de abril de 2026. (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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, establece que este 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 18 de agosto de 2025, el Departamento de Contratación Menor del Banco Nacional de Panamá (en adelante la entidad, banco o BNP), publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (en adelante, *PanamaCompra*), la cotización en línea No. 2025-3-45-0-08-CL-001230, para el "Suministro de Detector de Gases Múltiples para uso en las diferentes dependencias del Banco Nacional de Panamá" (sic), con un precio estimado de **TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.3,295.00)**.

En consecuencia, el 4 de septiembre de 2025, la entidad publicó en *PanamaCompra*, el acto público No. 2025-3-45-0-08-CM-001758, por el cual queda efectuada la adjudicación, a favor de la empresa contratista **LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.**, producto de la cotización en línea No. 2025-3-45-0-08-CL-001230.

Con base en lo anterior, el banco expidió la Orden de Compra No.OC-1125/2025 de 4 de septiembre de 2025, a favor de **LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.**, por la suma de dos mil novecientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.2,950.00), publicada en *PanamaCompra* el 18 de septiembre de 2025, con fecha de entrega de "Quince (15) días calendario a partir de la notificación"¹, es decir, **hasta el 7 de octubre de 2025**.

Posteriormente, el 9 de marzo de 2026, el banco publicó su intención de resolver administrativamente la orden de compra, concediéndole el término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que estimara convenientes; sin embargo, el contratista no presentó descargos.

¹ Véase la orden de compra en *PanamaCompra*, así como de foja 047 a 050 del expediente administrativo.



Finalmente, el 1 de abril de 2026, la entidad publicó la Resolución No.16-2026-3500 del 31 de marzo de 2026, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.OC-1125/2025 de 4 de septiembre de 2025 y dispuso la inhabilitación de la contratista por el término de un (1) año.

Contra dicha decisión, la licenciada Carolina Giselle Almillategui Rodríguez, en su condición de Apoderada Especial de la empresa Lessa Engineering Group, S.A. (en adelante apelante, actora, parte actora o contratista), promovió recurso de apelación ante este Tribunal, el 9 de abril de 2026.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Resolución No.16-2026-3500 del 31 de marzo de 2026, proferida por el banco, publicada el 1 de abril de 2026, en *PanamaCompra*, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.OC-1125/2025 de 4 de septiembre de 2025, expedida a favor de **LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.**, para la "Suministro de Detector de Gases Múltiples para uso en las diferentes dependencias del Banco Nacional de Panamá" (sic), e inhabilitó al contratista por el término de un (1) año.

III. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

El 15 de abril de 2026, mediante la Nota No. 2026(35040-01)05² de igual fecha, suscrita por la Subgerente Ejecutiva de Compras y Adquisiciones, fue remitido el expediente administrativo original, contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión de Acto Público No. 2025-3-45-0-08-CM-001758, producto de la Cotización en Línea No. 2025-3-45-0-08-CL-001230, según Informe Secretarial de 15 de abril de 2026, que reposa a fojas 059 y 060 del expediente jurídico.

IV. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

La parte actora apeló el acto administrativo, con fundamento en las siguientes razones:

1. Primera falta y trayectoria comprobada como proveedor del Estado

"Mi representada cuenta con una trayectoria de más de cinco (5) años como proveedor del Estado panameño, habiendo cumplido satisfactoriamente en más de novecientos (900) actos públicos entre cotizaciones en línea y compras menores, con sus obligaciones contractuales. En relación específica con el Banco Nacional de Panamá, se han ejecutado múltiples contrataciones sin incidencias, constituyendo el presente caso la primera falta registrada, lo cual debe ser considerado como circunstancia atenuante, conforme a los criterios establecidos en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006."

2. Circunstancias técnicas que incidieron en el incumplimiento

"Durante la ejecución de la orden de compra, se identificó que la configuración técnica del equipo requerido debía realizarse directamente desde fábrica, sin posibilidad de modificación posterior en campo. Esta condición implicaba una validación técnica adicional para garantizar el cumplimiento de las especificaciones requeridas. Reconocemos que mi representada no gestionó con la diligencia debida el seguimiento de dicha situación, lo cual derivó en el incumplimiento señalado, responsabilidad que asumimos plenamente. Se trata, no obstante, de una situación puntual de carácter técnico, ajena a cualquier conducta dolosa o reiterada."

3. Principio de proporcionalidad en la sanción administrativa

"El artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 establece que la sanción de inhabilitación debe determinarse atendiendo a criterios como la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño. Por su parte, el artículo 138 dispone que las sanciones deben imponerse bajo criterios de razonabilidad. En el presente caso: contrato por B/.2,950.00; ausencia de reincidencia; historial comprobado de cumplimiento. En consecuencia, una inhabilitación de un (1) año resulta desproporcionada y excesiva frente a las circunstancias del caso."

² Véase la foja 056 del expediente jurídico, así como en el expediente electrónico.



4. Buena fe del contratista

"Mi representada ha actuado en todo momento bajo el principio de buena fe, sin intención de incumplir y manteniendo una conducta contractual responsable. El incumplimiento constituye un hecho aislado dentro de una trayectoria ampliamente satisfactoria."

5. Historial contractual con la entidad y proporcionalidad económica de la sanción

"Mi representada ha ejecutado más de veintidós (22) actos públicos con el Banco Nacional de Panamá en los últimos cuatro (4) años, por un monto acumulado superior a B/.90,000.00, todos cumplidos a satisfacción. El contrato objeto del presente recurso, por B/.2,950.00, representa aproximadamente un 3% del volumen contratado con la entidad. Estos elementos evidencian que la sanción impuesta no guarda proporción con el historial de cumplimiento y el historial de servicio brindado por mi cliente."

6. Aplicación del principio de razonabilidad y gradualidad

"De conformidad con los artículos 138 y 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, las sanciones deben aplicarse de forma gradual, atendiendo a las circunstancias específicas del caso. Tratándose de una primera falta, un contrato de bajo monto y un historial favorable, resulta jurídicamente procedente la reducción de la sanción."

7. Criterio reiterado del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

"Este Tribunal ha sostenido de forma reiterada que la potestad sancionadora debe ejercerse conforme a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y gradualidad. En múltiples decisiones, se han considerado como factores determinantes para la reducción de sanciones: la ausencia de reincidencia; el historial de cumplimiento; la naturaleza puntual del incumplimiento; y la proporcionalidad entre el monto del contrato y la sanción. En atención a estos criterios, solicitamos respetuosamente la aplicación de dicha línea decisional al presente caso."

Pretensión

En síntesis, la parte actora solicita que este Tribunal revoque o modifique la sanción de inhabilitación impuesta, con fundamento en su trayectoria como proveedor del Estado, la naturaleza técnica y no dolosa del incumplimiento, la ausencia de reincidencia, la baja cuantía del contrato y los principios de proporcionalidad, razonabilidad y gradualidad que rigen la potestad sancionadora en materia de contratación pública.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

De lo actuado en el presente expediente, se colige que la parte actora ha manifestado una postura de allanamiento respecto a la existencia de los hechos que configuran el incumplimiento contractual. En este sentido, al no existir controversia sobre la existencia del incumplimiento, la pretensión de la recurrente se circunscribe estrictamente a la revisión de la sanción impuesta, bajo el argumento de una presunta falta de proporcionalidad. Por consiguiente, la labor de este Tribunal queda limitada a determinar si la sanción aplicada se ajusta a los principios de razonabilidad y a los parámetros establecidos en la Ley, sin que sea necesario emitir pronunciamiento sobre la responsabilidad del contratista, la cual ha quedado debidamente acreditada y aceptada.

a. Sobre la facultad sancionatoria de las entidades contratantes y el principio de proporcionalidad.

En el caso bajo examen, se observa que la sanción de inhabilitación impuesta al contratista presenta un carácter legal, dado que el procedimiento de resolución administrativa cumplió con las formalidades y etapas procesales exigidas por la normativa. No obstante, dicha medida parece distanciarse del principio de proporcionalidad.

Esta inconsistencia surge al omitirse otras normas que rigen la actuación de las



entidades públicas, las cuales tienen como fin limitar la discrecionalidad administrativa y asegurar que las sanciones impuestas a los colaboradores estatales sean proporcionales a la falta cometida.

De acuerdo con el artículo 140 de la Ley 22 de 2006, el incumplimiento contractual faculta a la administración para aplicar multas o la inhabilitación. Sin embargo, esta elección no es arbitraria, sino que debe estar motivada por:

- La gravedad de la infracción.
- La reincidencia del contratista.
- La magnitud del daño y los perjuicios derivados del incumplimiento.

Específicamente, el artículo 142 de la citada ley establece que, para contratos que no superen los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), el término de inhabilitación debe graduarse entre tres (3) meses y un (1) año. Esto implica que la autoridad no solo debe verificar el hecho del incumplimiento, sino realizar un juicio de ponderación sobre los elementos objetivos y subjetivos que rodean la relación contractual para determinar la sanción más equitativa.

Aunque las entidades contratantes poseen un margen de apreciación para elegir la alternativa sancionatoria que mejor se ajuste al caso, esta atribución de derecho público no es absoluta. Se encuentra restringida por principios generales del derecho, siendo la proporcionalidad el límite fundamental contra la arbitrariedad.

Para profundizar en el alcance de este principio, conviene citar a referentes clásicos y contemporáneos del Derecho Administrativo:

Eduardo García de Enterría³, sobre la discrecionalidad y la justicia administrativa, sostiene:

"La discrecionalidad no es un espacio de libertad ajeno al Derecho, sino una técnica de atribución de potestades que solo es legítima cuando el acto resulta proporcionado al fin que la norma persigue. La adecuación entre el medio escogido y la finalidad pública es lo que distingue un acto discrecional de uno arbitrario".

Por su parte, el jurista **Miguel S. Marienhoff⁴**, al analizar la sanción administrativa, precisa:

"La potestad sancionadora debe ejercerse con una razonable proporción entre la falta y la sanción. No se trata meramente de aplicar la ley, sino de hacerlo de modo que la medida no exceda lo estrictamente necesario para tutelar el interés público, evitando causar un perjuicio innecesario al administrado".

Asimismo, el autor **Jesús González Pérez⁵**, respecto al principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, señala:

"El principio de proporcionalidad opera como un mandato de optimización que exige que cualquier intervención limitativa de derechos sea idónea para alcanzar el fin propuesto, necesaria por no existir otra medida menos lesiva y proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio para el interés general sea superior al sacrificio del interés particular".

b. Sobre la aparente desproporcionalidad de la sanción de inhabilitación impuesta a la contratista.

Tras valorar los elementos precedentes, este Tribunal estima que la inhabilitación por un (1) año impuesta a la empresa contratista resulta manifiestamente desproporcionada en

³ García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. (15.ª ed.). Madrid: Civitas, p. 482

⁴ Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV: Régimen y Legislación de las Faltas o Infracciones Administrativas. (4.ª ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. 524.

⁵ González Pérez, J. (2015). *El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, p. 67.



atención a los hechos y las probanzas que integran el expediente.

Si bien es cierto que el incumplimiento pudo generar afectaciones, el rigor sancionatorio debe equilibrarse con la realidad económica del contrato. En este caso, el monto contractual de dos mil novecientos cincuenta balboas (B/. 2,950.00) resulta ínfimo frente al perjuicio devastador que una inhabilitación de un año ocasiona a los derechos e intereses de la contratista.

Esta conclusión se fundamenta en que la entidad omitió realizar una investigación rigurosa sobre el historial de la contratista, especialmente en lo relativo a la inexistencia de reincidencia.

c. Conclusión general.

En virtud de lo expuesto, el mandato del artículo 140 y el numeral 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006, al ordenar al Órgano Ejecutivo reglamentar la "gradación y progresión" de las sanciones, impone a las entidades la obligación de evaluar la viabilidad de medidas menos gravosas antes de recurrir a la inhabilitación de un año, que es la sanción más severa, para aquellos contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).

La proporcionalidad, por tanto, exige una relación de adecuación: la sanción debe ser el resultado de una valoración técnica de la realidad fáctica y no una imposición automática, garantizando así que la limitación a los derechos del contratista sea exclusivamente la necesaria para salvaguardar el interés público.

En definitiva, la sanción impuesta es asimétrica e incongruente. No guarda relación con la cuantía del contrato ni con la magnitud de los daños reales causados al Estado. La entidad limitó su facultad de apreciación a la sanción más gravosa y perjudicial de la escala.

Por las razones enunciadas, el Pleno del Tribunal acoge la pretensión del recurrente y, en consecuencia, ordena que a su poderdante (LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.) se le aplique una sanción de inhabilitación atenuada, en estricto cumplimiento de la gradación establecida en el numeral 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006.

En ese sentido, el Tribunal estima procedente reemplazar la sanción máxima de la inhabilitación contemplada en el inciso 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006, por una sanción de seis (6) meses de inhabilitación, al considerarse que este término guarda una relación más fidedigna con la magnitud de la infracción y el carácter de compra menor del acto público.

Además, es preciso destacar que le corresponde a la entidad contratante proceder de acuerdo con lo normado en el artículo 16 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que:

"Recaerá en el jefe de compras remitir a la Dirección General de Contrataciones Públicas, dentro del término establecido en el reglamento, copia de la resolución que resuelve administrativamente el contrato y sanciona al contratista por incumplimiento del contrato u orden de compra". (El subrayado es nuestro).

Ello, en estricta concordancia con el párrafo segundo del artículo 207 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, en donde se indica lo siguiente en relación con las obligaciones de los jefes de los departamentos de compras:

"Cuando la resolución emitida por la entidad sea objeto del recurso de apelación, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una vez decidido el recurso, devolverá el expediente a la institución, que contará con un término de cinco días hábiles contados a partir de su recibo, para remitir la resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para el registro correspondiente". (El subrayado es nuestro).

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en

ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.16-2026-3500 del 31 de marzo de 2026, emitida por el Banco Nacional de Panamá, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.OC-1125/2025 de 4 de septiembre de 2025, expedida a favor de **LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.**, relacionada con el acto público No.2025-3-45-0-08-CM-001758, para la "Suministro de Detector de Gases Múltiples para uso en las diferentes dependencias del Banco Nacional de Panamá" (sic), por la suma de dos mil novecientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.2,950.00).

SEGUNDO: MODIFICAR el inciso segundo de la Resolución No. 16-2026-3500 del 31 de marzo de 2026, emitida por el Banco Nacional de Panamá, que dispone la sanción de inhabilitación por el término de un (1) año al contratista **LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.** En consecuencia, se establece una sanción de inhabilitación por un periodo de seis (6) meses, toda vez que la sanción original resulta desproporcionada en relación con los fines buscados.

TERCERO: DEVOLVER el expediente administrativo contentivo del acto público No.2025-3-45-0-08-CM-001758, al Banco Nacional de Panamá, conformado por un (1) tomo de ciento veintisiete (127) fojas útiles, el cual fue enviado al Tribunal, por medio de la Nota No. 2026(35040-01)05 de 15 de abril de 2026, visible a foja N°. 056 del expediente jurídico.

CUARTO: 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 posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: 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 y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 058-2026, 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 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto No.34 de 24 de agosto de 2022; Y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2026.04.28
08:17:40 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada

MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

