



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 214-2025.

RECURRENTE: CONSTRUCCIONES Y
REMDELACIONES EUROX, S.A.

ACTO RECURRIDO: RESOLUCIÓN NO.GG-624-2025 DEL 09
DE DICIEMBRE DE 2025, EMITIDA POR
EL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ
MEDIANTE LA CUAL RESOLVIÓ
ADMINISTRATIVAMENTE EL
CONTRATO NO.90121-30-07-2023,
DENTRO DEL ACTO PÚBLICO DE
SELECCIÓN DE CONTRATISTA
No.2022-1-01-0-08-LP-020926.

MAGISTRADA SUSANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA.

RESOLUCIÓN No.070-2026-PLENO/TACP de 21 de mayo 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 mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), 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; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022.

I. ANTECEDENTES CRONOLÓGICOS DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. Convocatoria del Acto Público:

El Banco Nacional de Panamá (en adelante la entidad o Banco), convocó el 18 de octubre de 2022, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, "PanamaCompra"), el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-01-0-08-LP-020926, para las **Mejoras a la Sucursal de Río Abajo**, con precio de referencia de cuatrocientos veintinueve mil doscientos dos balboas (B/.429,202.00); el cual fue adjudicado al proponente Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A. (Ver fojas 002-009 del expediente del Tribunal).

2. Contrato:

A razón del acto público de selección de contratista, el 20 de julio de 2023, la entidad suscribió el **Contrato No.90121-30-07-2023**, a favor de la empresa Construcciones



y Remodelaciones Eurox, S.A., por el monto de cuatrocientos veintiséis mil doscientos cuarenta y cinco balboas con setenta y ocho centésimos (B/.426,245.78), cuyo plazo de ejecución se estableció de 300 días calendarios; el cual fue refrendado por la Contraloría General de la república el 13 de diciembre de 2024 y debidamente publicado en el sistema electrónico¹, el 26 de agosto de 2025. (Ver fojas 475-788 Tomo I del expediente administrativo).

3. Orden de Proceder:

El 20 de enero de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico, la **Nota 2025 (35080-01)07** fechada 17 de enero de 2025, siendo dirigida a la contratista, mediante la cual daba a conocer la Orden de Proceder señalando el término de trescientos (300) días calendarios, para que formalmente iniciara y concluyera el objeto del contrato.

4. Nota de intención de la resolución administrativa:

Mediante la **Nota 2025(35080-01)221** del 13 de noviembre de 2025, la cual fue publicada en el sistema electrónico el 17 de noviembre de 2025, la entidad comunicó a la contratista, el aviso sobre la intención de resolver administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023 del 20 de julio de 2023, suscrito con él, a causa de los incumplimientos en las obligaciones contraídas y el cronograma presentado; a lo cual le concedió el término de cinco (5) días hábiles para contestar las razones y presentar las pruebas que considerara pertinente.

5. Descargos del Contratista:

Mediante Nota fechada 19 de noviembre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 09 de diciembre de 2025, dirigida a la entidad, la contratista, daba a conocer su respuesta a cada uno de los cuestionamientos de incumplimientos atribuidos a la ejecución del contrato. (Ver fojas 654-674 Tomo 2 del expediente administrativo).

6. Resolución Administrativa de la Orden de Compra:

Mediante **Resolución No.GG-624-2025** del 09 de diciembre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 16 de diciembre de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023, suscrito a favor de la contratista (Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A.), y lo inhabilitó por el término de tres (3) años; a causa del incumplimiento en el objeto contractual. (Ver fojas 721-723 tomo 2 del expediente administrativo / foja 010-012 del expediente del Tribunal).

7. Recurso de Apelación:

El 23 de diciembre de 2025, el licenciado Jaime Omar Vigil Selles, en calidad de apoderado especial de la empresa contratista Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A.), presentó dentro del término procesal oportuno ante la Secretaría del Tribunal, formal Recurso de Apelación, en contra de la referida Resolución No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025, por la cual la entidad decidió resolver

¹ Cuando en la presente resolución nos referimos a la publicación de las actuaciones administrativa, aludimos a la divulgación en el sistema electrónico PanamaCompra.



administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023. (Ver foja 013-024 del expediente del Tribunal).

8. Expediente Administrativo:

Mediante **Nota 2025(35080-01)249**, del 26 de diciembre de 2025, la entidad remitió a este Tribunal el expediente administrativo respecto las actuaciones surtidas en el acto público bajo estudio; el cual está conformado por dos (2) tomos administrativos con un total de setecientos sesenta y tres (763) fojas. (Ver fojas 763 Tomo 2 del expediente administrativo / foja 027 del expediente del Tribunal).

Visto los antecedentes, repasemos la decisión de la entidad para la resolución administrativa del contrato.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Mediante Resolución No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023, suscrito a favor del contratista Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A., y lo inhabilitó por el término de tres (3) años; basando su decisión en el incumplimiento en el objeto contractual².

Veamos un extracto del acto que resolvió administrativamente el contrato, objeto de este Recurso de Apelación por parte del contratista:

Que con fundamento en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenando por la Ley 153 de 2020, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual se ha determinado en atención a la gravedad de la infracción, reincidencia y magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto del contrato, el cual asciende a la suma de B/.426,245.78;

Que el Banco ha determinado que en este caso se dio el supuesto de gravedad de la infracción, con base en que tal retraso e incumplimiento ocasiona perjuicio al Banco, dado que el plan presentado a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, no ha podido ser cumplido a cabalidad, así como la ejecución del presupuesto, sin dejar de lado la imposibilidad de contar con las mejoras a la Sucursal de Río Abajo del Banco Nacional de Panamá;

Que en virtud de las consideraciones anteriores, el Gerente General del Banco Nacional de Panamá, en ejercicio de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE por incumplimiento, el Contrato No. 90121-30-07-2023, para ejecutar las mejoras a la Sucursal de Río Abajo del Banco Nacional de Panamá, por un monto de B/.426,245.78.

SEGUNDO: INHABILITAR, a CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A., por el término de 3 años, por incumplimiento del Contrato No. 90121-30-07-2023.

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

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

QUINTO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, 142, 144 y 156 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículos 204-209, 211 del Decreto Ejecutivo No. 439 de septiembre de 2020.

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve (9) días del mes de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JAVIER E. CARRIZO E.
GERENTE GENERAL

² Véase Resolución No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 16 de diciembre de 2025.



Sucintamente la decisión de la entidad para resolver administrativamente el contrato, se originó en el supuesto incumplimiento por parte de la contratista de las cláusulas pactadas, respecto a la ejecución de la obra, puesto que a la fecha de la resolución mostraba poco avance en las actividades programadas. (Ver fojas 006-007 del expediente jurídico).

No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Apelación por parte de la contratista, tal como se muestra en las siguientes líneas; por lo cual atenderemos los presupuestos establecido en las normas de la contratación pública, para el anuncio del Recurso de Apelación.

III. RECURSO DE APELACIÓN

1. Presupuestos procesales para el Recurso de Apelación

Respecto al Recurso de Apelación, el artículo 160 de la Ley 22 de 2006, que se refiere a la resolución administrativa del contrato, el cual advierte que las resoluciones que emitan las entidades contratantes podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal; esto en concordancia con el artículo 248 de la reglamentación. Veamos:

“Artículo 160. Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En atención a la norma citada, a través del sistema electrónico, la entidad notificó el 16 de diciembre de 2025, el acto por el cual resolvió administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023, suscrito a favor de la empresa Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A.

Posteriormente, cumpliendo el término procesal oportuno demandado, la empresa contratista presentó el 23 de diciembre de 2025, ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, escrito del anuncio del Recurso de Apelación en contra del acto administrativo, y la sustentación del mismo, tal como se muestra a continuación. (Ver foja 013-019 del expediente del Tribunal).

2. Argumentos y pretensiones de la apelante

Mediante escrito del Recurso de Apelación que se presentó, la apelante solicitó que se revoque el acto apelado y que se le permita completar la obra mediante la



formalización de una adenda, aportando una serie de pruebas documentales, las cuales fueron ya fueron examinadas por este Tribunal.

En dicho escrito, el recurrente argumentó algunos hechos respecto a la demora en la ejecución de la obra³, tal como exponemos medularmente a continuación:

- El contratista recibió la Orden de Proceder, el 10 de marzo de 2025, tres meses después de haber sido refrendado el contrato el 13 de diciembre de 2024, cuando ya habían transcurrido un año y ocho meses después de haber sido firmado por las partes.
- Los trabajos del proyecto se iniciaron atrasados debido a la demora en la obtención del permiso de construcción municipal; pese a ello, la empresa contratista siempre estuvo al pendiente del proyecto, manteniendo el interés completar efectivamente la obra; sin embargo, a lo largo del proyecto se dieron situaciones no imputables al contratista que afectaron la ejecución.
- Otro hecho que también produjo atrasos en la ejecución del cronograma del proyecto, fue que la entidad comunicó verbalmente al contratista de posibles ajustes estructurales en cuanto al diseño, en el cual se dejaba de ejecutar aproximadamente un 22.5% de las actividades de la obra, pero sin la formalidad de una adenda de reducción al monto del contrato, así como también se comunicó posibles nuevas actividades a realizar, pero que tampoco ocurrió.
- Igualmente el hecho que se tenía que trabajar con la sucursal operativa al público, los horarios irregulares, y las limitaciones de espacio y acceso; también provocó una baja ejecución del contrato, puesto que la entidad no brindó apoyo alguno.
- La intención de resolver el contrato faltando pocos meses de completarse el término del contrato, que vencía el 3 de enero de 2025, también fue algo contraproducente por parte de la entidad que en lugar de mantener otra medida, su decisión afectó tanto la ejecución del proyecto, a la gestión de la empresa por avanzar la obra, así como a los propios intereses de la entidad; sin embargo, pese a ello, el proyecto logró un avance del 20.95% faltando escasos tres meses para su culminación.
- La entidad debió adoptar otra medida en lugar de resolver administrativamente el contrato e inhabilitar al contratista por tres años, siendo una medida excesiva toda vez que el contrato no había finalizado y mal podía señalarse tal incumplimiento del contrato o atraso en el plazo de entrega; en todo caso del atraso era equivalente a una multa, máxime a sabiendas de las circunstancias que afectaron el avance del proyecto, de fuerza mayor no imputables al contratista, como lo fueron la limitante del espacio dentro de la sucursal.
- El no poder obtener el paz y salvo de la DGI para formalizar una adenda, sin lugar a duda también impactó la ejecución del proyecto; no obstante, no era a considerar como causal para la resolución del contrato, máxime que pese a ello, la empresa mantuvo su personal trabajando en el proyecto mostrando

³ Véase Recurso de Apelación, ubicado a fojas 015-019 del expediente del Tribunal, publicado en el sistema electrónico el 26 de diciembre de 2025.



avances físicos que difieren del porcentaje estimado por la entidad, amén de que la inspección se dio el 8 de octubre de 2025, siendo un mes previo a la fecha establecida en el término de extensión del contrato, afectando negativamente a la empresa.

- La inhabilitación de tres años impuesta por la entidad, a todas luces resulta excesiva para el contratista, puesto que al tenor de lo dispuesto en el propio contrato no se ha incumplido el mismo.

IV. PRUEBAS

1. Admisibilidad de las pruebas y Prueba de Informe

Mediante Resolución No.004-2026-TACP de 23 de enero de 2026 (Pruebas), debidamente publicada en el sistema electrónico, la magistrada sustanciadora, en sala unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales enunciadas por la apelante en su escrito de Recurso de Apelación.

De igual forma, se ordenó de forma oficiosa una prueba de informe a las partes (la entidad y el contratista.), a fin de que se atendiera ciertos puntos controvertidos, detallados en dicha resolución, básicamente sobre el cumplimiento o no con el objeto contractual; a lo cual se concedió el término de cinco (5) días hábiles para la entrega del informe. (Ver fojas 033-040 del expediente del Tribunal).

Formalmente la comunicación se dio mediante los Oficios No.019-2026-TACP y Oficio No.018-2025-TACP, de fecha 26 de enero de 2026; ubicados a fojas 043-044 y 046-047 del expediente del Tribunal.

2. Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

En el sistema electrónico se ubicó publicado el 02 de febrero de 2026, los resultados de las pruebas de informe, requerida a las partes para un mejor criterio; tal como se muestra a continuación:

- **Banco Nacional de Panamá**

Mediante Nota 2026(35080-01)27 de fecha 02 de febrero de 2026, publicada en el sistema electrónico, la entidad remitió su respuesta a la prueba de informe solicitada, adjuntando también una serie de documentos en sustento o respaldo al informe⁴. (Ver foja 050 del expediente del Tribunal).

En este caso, la entidad respondió a los cuestionamientos de la siguiente manera:

- Entrega del objeto contractual: conforme la orden de proceder, la fecha de entrega contractual estaba programada para el *03 de enero de 2023*.
- Ejecución del objeto contractual: a juicio del banco, la ejecución de la obra no culminó conforme lo pactado, a causa de *una serie de incumplimientos reiterativos por parte de la empresa contratista*, respecto a la planificación, baja productividad, falta de personal, incumplimiento con el cronograma y los horarios, omisión en la presentación oportuna de sometimiento de materiales

⁴ Véase el Informe de Prueba del Banco Nacional de Panamá, publicado en el sistema electrónico el 02 de febrero de 2026.

Handwritten signature or mark in blue ink.



y equipos, y documentación técnica requerida para la correcta ejecución del objeto contractual.

- Porcentaje de avance: a la fecha de la resolución administrativa del contrato, 16 de diciembre de 2025, la obra presentaba un *avance físico del 20.95%* versus un 96.00% que debía llevar según el cronograma entregado por la propia empresa, que a la fecha de entrega no se logró la ejecución de la obra.

En tanto, el avance económico se mantuvo en 0.00%, ya que a la contratista se le dificultó obtener el paz y salvo de renta, documento requerido para la presentación y cobro de cuentas por avance, y para la gestión de adendas y otros trámites administrativos; no obstante, la cuenta de avance No.1 por el monto de B/.71,365.74, fue avalada y remitida a la contratista el 13 de octubre de 2025, la cual a la fecha se encontraba pendiente que entregara los correspondientes paz y salvo para poder realizar el desembolso del pago.

- Ajustes o cambios al contrato: durante la ejecución de la obra *se realizaron ajustes técnicos menores de carácter general*, sin que se viera afectado el objeto contractual, el alcance y desarrollo de las actividades, producto del desfase entre la licitación realizada (2022) y el refrendo del contrato (2024); los cuales fueron oportunamente de conocimiento de la contratista, y los cuales, dichos cambios no incidieron en la ejecución del proyecto.
- Ajustes o extensión de tiempo: el banco realizó de manera continua y diligente la supervisión y verificación del contrato, manteniendo advertencias y comunicaciones oportunas con la contratista, con el propósito de garantizar la correcta ejecución del objeto contractual; sin embargo, *no se tramitó ninguna extensión o prórroga para la entrega del contrato*, ya que ni la contratista la solicitó y la entidad no consideró promoverla a causa del atraso atribuido a la contratista.
- Actividades o trabajos pendientes: conforme el desglose suministrado por la contratista, a la fecha programada para la entrega del objeto contractual, *gran parte de las actividades quedaron pendientes de ejecutar*.
- Interés en el objeto contractual: la entidad mantiene el interés del objeto contractual, puesto que *las mejoras son necesarias para la sucursal, además que se cuenta con la disponibilidad presupuestaria para ello*; sin embargo, debido al poco avance en la obra, sería pertinente continuar con otra empresa para la ejecución del contrato en el plazo establecido de 300 días calendario.
- Formalizar adenda: desde el punto de vista técnico, *para la entidad no resultó procedente o viable la intensión de una adenda o prórroga de tiempo para continuar la obra con dicho contratista*, debido a la baja productividad o ejecución que demostró la falta de capacidad para llevar a cabo el proyecto; Debido también a las dificultades técnicas, administrativas, operativo y financiero que le impidió cumplir con el contrato en el término pactado; tal cual como pasó con otro contrato que la contratista mantiene con el banco.

Es decir, que para la entidad no se justificaba conceder una prórroga, amén de que es de conocimiento que desde julio 2025, la empresa contratista no cuenta con paz y salvo de la Dirección General de Ingresos, situación que le ha imposibilitado presentar las gestiones de pago correspondientes.



- Situación relevante: durante la ejecución del contrato, el banco se mostró diligente y proactivo en aras de procurar la continuidad del mismo, otorgando múltiples oportunidades para que la contratista corrigiera cualquier deficiencia; sin embargo, reflejó y evidenció un patrón reiterado de incumplimientos, lo que condujo a la decisión de la entidad de resolver administrativamente el contrato. (Ver fojas 051-145 del expediente del Tribunal).
- **Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A.**

Mediante Nota fechada 02 de febrero de 2026, publicada en el sistema electrónico, ubicada a foja 148 del expediente del Tribunal, la empresa contratista remitió su respuesta a la prueba de informe solicitada⁵, al igual que adjuntó cierta documentación en respaldo a dicho informe; respondiendo medularmente a los cuestionamientos de la siguiente manera:

- Ejecución oportuna del objeto contractual: la empresa mantuvo siempre la disposición de cumplir con el objeto contractual, contando con el personal, materiales y recursos; sin embargo, *desde un inicio se presentaron circunstancias que no fueron imputable a la contratista, lo que incidieron o impactaron el ritmo y secuencia del desarrollo de los trabajos contractuales en las distintas etapas*, como lo fueron el cambio impuesto por la entidad en cuanto a que la obra debía ser por fases o etapas debido a que la sucursal debía mantenerse operativa, cuando dicha modalidad no fue contemplada, situación que ocasionó reprogramaciones constantes de las actividades a desarrollar.

Adicional, los estrictos controles de seguridad y aprobación del personal autorizado para el ingreso; las demoras en la revisión y aprobación de los materiales, equipos y sistemas, lo cual impedía avanzar hasta tanto contar con la aprobación; fueron situaciones no atribuible a la contratista que también demoraron la ejecución de los trabajos.

- Porcentaje estimado de avance: la obra fue dividida en 4 fases de ejecución, a fin de mantener el funcionamiento de la sucursal; la primera fase del área de atención al cliente, que correspondía el 60%, *se completó la mayoría de las actividades civiles, eléctricas y de infraestructura, mostrando avance aproximadamente del 80%*. Igualmente, por instrucciones de la entidad se ejecutaron actividades adicionales que no estaban contempladas, específicamente la fase 3 dentro del área de servicios especiales, siendo el avance aproximado de 60%.

El avance alcanzado reflejó el desarrollo y ejecución de la obra, con trabajos en sitio, materiales instalados y actividades desarrolladas; pese a que la ejecución no fue continua.

- Actividades pendiente de ejecutar: ciertamente *quedaron trabajos pendientes, que correspondían a la etapa final de terminación, montaje e instalación*, como la colocación del cielo raso, la instalación de las divisiones y del mobiliario; cuya ejecución dependía totalmente de la liberación de las áreas a trabajar. En cuanto al sistema de aire acondicionado, se avanzó

⁵ Véase el Informe de Prueba de la empresa contratista, Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A., publicado en el sistema electrónico el 02 de febrero de 2026.



hasta el 70% aproximadamente; es decir, que las actividades pendientes correspondían a la fase final, siendo evidenciado que el proyecto se encontraba en una etapa avanzada, descartando la inactividad, abandono o falta de interés por parte de la contratista, en culminar el objeto contractual.

- Ajustes o cambios al contrato: en todo contrato existen actividades que por su naturaleza técnica y especializada, generan márgenes mayores, mientras que otras actividades ordinarias operan con márgenes más reducidos; y en este caso, cuando la entidad decidió modificar la forma originaria de ejecución secuencial ya prevista, por la ejecución de las obras por etapas, y suprimir o eliminar renglones del alcance contractual, se produjo una afectación directa a la estructura financiera del proyecto, y por ende un impacto negativo en la rentabilidad del contratista.

Ciertamente *en el contrato no se realizaron modificaciones formales al objeto contractual; sin embargo, verbalmente se presentaron ajustes operativos y coordinaciones en proceso por parte de la entidad*, las cuales representaban variación en los montos originales, situación que en su momento advirtió la contratista, pero la entidad proporcionó un listado de actividades alternativas presentando montos inferior al estimado. Lo cierto es que dichas coordinaciones no llegaron a formalizarse como modificaciones al contrato.

- Proceder conforme los ajustes: la posibilidad de proceder en la ejecución del objeto contractual conforme los ajustes, se vio limitada por factores de autorizaciones y formalismos por parte de la entidad; puesto que las comunicaciones para *los cambios fueron siempre verbales y nunca se llegaron a concretar formalmente*, siendo un punto indispensable para que el contratista pudiera reprogramar, ejecutar o sustituir dichas actividades.

En otras palabra, cualquier cambio, ajuste o modificación aprobado, hasta tanto no quedara formalizado, la contratista no podía ejecutar esos trabajos, a expensas de que los mismos no fueran reconocidos, siendo esta situación que no obedeció a falta de diligencia del contratista.

- Extensión de tiempo: pese a que *existió la intención de gestionar una extensión del plazo, no llegó a formalizarse*, debido a circunstancias no atribuibles a la contratista; sin embargo, a la fecha de intención de la resolución administrativa, restaban más de 30 días para el vencimiento del contrato, y en ese momento se estaba trabajando en una orden de cambio a fin de sustentar una adenda, empero la entidad tomó la decisión de resolver administrativamente dicho contrato, alterando sustancialmente el trámite.
- Disposición y tiempo para completar la obra: *la empresa se encuentra en disposición y con las condiciones técnicas, operativas, personal, materiales y respaldo financiero para continuar y culminar el objeto contractual según las formalidades del contrato*, en un plazo prudente de 180 días calendario adicionales, para la entrega de la obra funcional; sin embargo, para ello, se hace necesario aprobar y formalizar la orden de cambio pendiente, a efecto de restablecer el equilibrio económico, y definir el alcance final, ajustar la programación y las condiciones de ejecución.
- Situación relevante: siempre actúo con total disposición, buena fe y apego a las mejores prácticas, siendo la voluntad y el objetivo principal la culminación adecuada y satisfactoria del proyecto.

[Handwritten signature]



Ahora bien, una vez concluido el periodo probatorio, esta instancia administrativa procede con el análisis del presente recurso, para así emitir su pronunciamiento.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Corresponde analizar el fondo del Recurso de Apelación, comprobando la veracidad de los acontecimientos planteados por las partes, en contraste con lo dispuesto en el contrato que instituyó el vínculo jurídico que une las voluntades establecidas en dicho acto público; a fin de determinar si las actuaciones se apegaron a las normas establecidas por la Ley de Contrataciones Públicas y su respectiva reglamentación.

Iniciamos nuestro análisis resaltando algunos criterios de interpretación; tal como se expone en las siguientes líneas:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, refiriéndonos a las disposiciones constitucionales, de las cuales resaltamos los artículos 184 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...”. (La negrita es del Tribunal).

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

b. Legal

Conforme el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas; así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos. Veamos:

“Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.



Repasemos brevemente las disposiciones de la norma de contrataciones públicas respecto el procedimiento establecido para la resolución administrativa de cualquier contrato público u orden de compra; tal como exponemos a continuación.

2. La Resolución Administrativa del Contrato y las disposiciones legales para el procedimiento

La entidad decidió resolver administrativamente el Contrato No.90121-30-07-2023, suscrito a favor de la contratista Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A., y la inhabilitó por el término de tres (3) años (*Resolución No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025*), basando su decisión en el incumplimiento de las cláusulas pactadas, a causa del poco avance de ejecución mostrado; sustento legal que se encuentra enmarcado en el numeral 1 del artículo 136 de la Ley 22 de 2006. Veamos:

“Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. ...
3. ...
4. ...

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato”. (El subrayado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 138 de la Ley 22 de 2006, en relación con la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, desarrolla lo siguiente:

“Artículo 138. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

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

El artículo 139, de la Ley 22 de 2006, consagra las reglas a que se debió ajustar la entidad para la resolución administrativa de dicho contrato; veamos:

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

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



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

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 resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa. ...". (El subrayado es del Tribunal).

A la luz de las normas citadas, procedemos a dilucidar el punto controvertido, examinando los hechos que dieron origen a la causa bajo estudio, cuyo tema central será determinar si la entidad se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para dar por terminada la relación contractual con el hoy apelante.

3. Análisis del supuesto incumplimiento en la ejecución del objeto contractual

a. Objeto y alcance contractual

El **Contrato No.90121-30-07-2023**, del 20 de julio de 2023, suscrito a favor de la empresa Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A., por el monto de cuatrocientos veintiséis mil doscientos cuarenta y cinco balboas con setenta y ocho centésimos (B/.426,245.78), el cual fue refrendado por la Contraloría General de la república el 13 de diciembre de 2024 y publicado en el sistema electrónico, el 26 de agosto de 2025, tenía como objeto contractual las **Mejoras a la Sucursal de Río Abajo del Banco Nacional de Panamá**, cuyo alcance correspondía al contenido en las especificaciones técnicas previstas en el acto público; acorde a la cláusula primera de dicho contrato⁶. (Ver fojas 475-788, Tomo I del expediente administrativo).

PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO) LA CONTRATISTA se compromete a ejecutar las Mejoras a la Sucursal de Río Abajo del Banco Nacional de Panamá, ubicado en la vía España y calle 10, corregimiento de Río Abajo, distrito y provincia de Panamá y su alcance corresponderá a lo contenido en las especificaciones técnicas previstas en el acto público No. 2022-1-01-0-08-LP-020926. 

Conforme la cláusula sexta del contrato, el plazo para la ejecución del objeto contractual, se estableció de trecientos **(300) días calendarios**, contados a partir de la orden de proceder, tal como se muestra a continuación:

SEXTA: (PLAZO PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA) La ejecución del objeto contractual deberá realizarse dentro del término de trescientos (300) días calendario, contados a partir de la orden de proceder que emita EL BANCO, una vez haya sido refrendado el contrato. 

⁶ Véase Contrato No.90121-30-07-2023 del 20 de julio de 2023, publicado en el sistema electrónico el 26 de agosto de 2025.





Es decir que, el contrato estableció explícitamente el plazo de entrega del objeto contractual, entendiéndose que la contratista debía ajustarse estrictamente al término pactado para entregar la obra completamente terminada y aceptada por la entidad.

Siendo así, el 20 de enero de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico, la **Nota 2025 (35080-01)07** fechada 17 de enero de 2025, siendo dirigida a la contratista, mediante la cual daba a conocer la Orden de Proceder señalando el término de trescientos (300) días calendarios, para que formalmente iniciara y concluyera el objeto del contrato. Veamos un extracto de la nota:

En atención a lo establecido en el Contrato 90121-30-07-2023, suscrito entre la empresa CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A., y Banco Nacional de Panamá, para las Mejoras a la Sucursal Río Abajo del Banco Nacional de Panamá, debidamente refrendado el día 13 de diciembre de 2024, por un monto de cuatrocientos veintiséis mil doscientos cuarenta y cinco balboas con 78/100 (B/.426,245.78) procedemos hacerle entrega de la Orden de Proceder.

De acuerdo a lo anterior y en virtud a lo indicado en el referido contrato, CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A., se obliga formalmente a iniciar y concluir el objeto de la presente contratación en un plazo de trescientos (300) días calendario, contados a partir del diez (10) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La vigencia de la orden de compra ha sido pactada en trescientos (360) días calendario, los cuales consisten en trescientos (300) días calendario de ejecución y sesenta (60) días calendario de liquidación.

Se concibe que una vez notificada la Orden de Proceder, la contratista quedó formalmente obligada a realizar por su cuenta, todos los trabajos para la ejecución del proyecto en cumplimiento con todo lo que indicó el Contrato y el Pliego de Cargos; a partir del 10 de marzo de 2025.

Al respecto de los efectos de los contratos u órdenes de compra, es oportuno resaltar el contenido del artículo 188 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, que a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 188. Efectos de los contratos u órdenes de compra. Los contratos u órdenes de compra surtirán sus efectos transcurridos dos días hábiles después de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” o a partir de la publicación de la orden de proceder al contratista, salvo que esta indique una fecha posterior.

...” (Lo subrayado es del Tribunal).

A continuación analicemos los supuestos cargos de incumplimientos por parte de la contratista.

b. Examen de los cargos de incumplimiento

Para la entidad, la empresa contratista (Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A.) incumplió con las obligaciones contraídas en las cláusulas pactadas en el Contrato No.90121-30-07-2023, del 20 de julio de 2023, respecto a la ejecución de la obra, puesto que faltando poco para la fecha de entrega pactada para el 03 de enero de 2026, el proyecto mostraba poco avance en las actividades programadas conforme el cronograma presentado, cuando el plazo de entrega se estableció de trescientos (300) días calendarios, contados a partir de la orden de proceder; es decir, el 10 de marzo de 2025, situación que se alertó a través del aviso de intensión de resolver administrativamente el contrato del 13 de noviembre de 2025, que

Handwritten signature or mark in blue ink.



posteriormente causó la resolución del mismo, el 09 de diciembre de 2025, y la inhabilitación del contratista por el término de tres (3) años.

En su defensa, respecto a la diferencia entre el avance programado y el avance ejecutado, la apelante argumentó en el recurso de apelación que no obedecía a desinterés ni incumplimiento por parte de la empresa, sino más bien a circunstancias no imputables al contratista, que influyeron en la demora en la ejecución del objeto contractual; refiriéndose concretamente a las siguientes razones:

- Demoras en aprobaciones técnicas indispensables, como planos y materiales.
- Observaciones y ajustes solicitados por la entidad, referente al sistema especial y en el sistema de aire acondicionado, que requirieron reprogramación.
- Limitaciones operativas del sitio, a causa de las restricciones de acceso y las áreas parcialmente ocupadas, lo que obligó replantear las actividades.
- Ejecución por fases que no estaba contemplada en el pliego de cargos, lo que originó reorganizarse en fases, contemplando actividades adicionales.
- Restricción estrictas en la aprobación del personal, por seguridad del área, lo que limitaba a el equipo operativo conformado.
- Orden de cambio por compensación, al eliminarse actividades previstas en el pliego, que incluyó nuevas actividades a requerimiento de la entidad.
- Falta del paz y salvo de la DGI, que obstaculizó la presentación de la primera cuenta por avance, situación que ha venido afectando las operaciones de la empresa en todos los proyectos estatales, a causa que no se ha podido obtener dicho paz y salvo.

Igualmente, manifestó la contratista, que con respecto al retiro del personal, se debió exclusivamente a condiciones del sitio, o por instrucciones de la entidad, o por razones de seguridad, y que no se suspendía las labores por decisión propia; además, que la empresa contó con el respaldo financiero por parte de otra empresa, lo cual estaba asegurada la continuidad operativa del contrato, que posiblemente más adelante se tramitaría la sesión de dicho contrato. (Ver Nota fechada 19 de noviembre de 2025, ubicada a foja 671-674 del Tomo 2 del expediente administrativo, publicada en el sistema electrónico el 09 de diciembre de 2025).

Mientras tanto, en sustento del incumplimiento abordado por la entidad, dentro del expediente administrativo, a fojas 633-634, existe comunicación interna de la entidad, informando de la situación respecto al proyecto, determinándose que no mostraba avance significativo diario, que no se cumplían con las actividades programadas, y que el personal o se retiraba temprano o estaban ausente; lo que evidenciaba un atraso considerable con *un porcentaje de apenas 20.95%, en comparación con el porcentaje que según el cronograma debería ser de 77.09%, lo cual representaba un 55.44% de atraso*; conforme las inspecciones semanales realizadas por el inspector de la obra; tal cual se describe en el Memorándum 25(97000-02)216 fechado 30 de octubre de 2025.

Al respecto de estos argumentos, de la prueba de informe detallada en el punto IV de esta resolución, requerida a las partes por el Tribunal, mediante Resolución No.004-2026-TACP del 23 de enero de 2026, podemos deducir que, para la entidad los incumplimientos a causa de la empresa contratista fueron reiterativos, que pese a las múltiples advertencias y oportunidades para que corrigiera cualquier deficiencia, de las inspecciones diarias *el proyecto revelaba baja productividad, falta*

[Handwritten signature]



de personal, incumplimiento con el cronograma y los horarios, omisión en la presentación oportuna de sometimiento de materiales y equipos, y documentación técnica requerida para la correcta ejecución del objeto contractual; lo cual mostró a la fecha de la resolución administrativa del contrato, apenas un **avance físico del 20.95%**, cuando conforme el cronograma aprobado la obra debía llevar a la fecha un 96.00%. Es decir que, gran parte de las actividades quedaron pendientes de ejecutar, tal cual se muestra en el punto 6 de la respuesta a la Prueba de Informe de la entidad. (Ver fojas 051-145 del expediente del Tribunal, publicado en el sistema electrónico el 02 de febrero de 2026).

Por otra parte, refiriéndonos a lo expuesto por la contratista respecto a que las causas que demoraron la ejecución del objeto contractual no son imputables a ella, señalando una serie de situaciones atribuible a la entidad, que para ella, incidieron o impactaron el ritmo y secuencia del desarrollo de las obras, como lo fueron *la demora en las aprobaciones, cambios o ajustes de actividades no contempladas, restricciones de acceso y controles de seguridad*, entre otras; vale la pena recalcar que pese al cambio de ejecución de la obra a 4 etapas o fases, ésta (la contratista) argumentó que contempló la mayoría de las actividades civiles, eléctricas y de infraestructura, que mostró un avance aproximadamente del **80% de la primera fase**; sin embargo, no hay constancia de avance de la segunda y tercera fase. (Véase el Informe de Prueba de la empresa contratista, Construcciones y Remodelaciones Eurox, S.A., publicado en el sistema electrónico el 02 de febrero de 2026, ubicado a fojas 149-156 del expediente del Tribunal).

Igualmente, la contratista reconoció que quedaron trabajos pendientes, que según correspondían a la etapa final de terminación, montaje e instalación, alegando que su ejecución dependía totalmente de la liberación de las áreas a trabajar; cuando a sabiendas y de conocimiento de las partes, durante la ejecución del proyecto la sucursal del banco permanecería operativa, por lo que la contratista debió prever esta situación.

Respecto lo anterior, vale la pena destacar que mediante la Orden de Proceder se notificó el plazo de ejecución del proyecto (300 días calendario), iniciando a partir del 10 de marzo de 2025 y como fecha para la entrega el **03 de enero de 2026**, siendo consentido sin reserva por la contratista; es decir que desde entonces tuvo pleno conocimiento del plazo que tenía para la ejecución del proyecto; pese a que posteriormente, las partes consensuaron cambios o ajustes de ciertas actividades, los cuales fueron plenamente de comprensión por la contratista, a sabiendas, de las implicaciones que según ella ocasionaba, y la falta de una adenda. No obstante, le correspondía ajustarse estrictamente a lo pactado, condición que constituyó un acuerdo de voluntades entre las partes; empero, no ocurrió así, puesto que en el tiempo transcurrido la obra mostró poco avance.

Ahora bien, pese a lo manifestado por la contratista en cuanto a la disposición de cumplir con el objeto contractual, lo cierto es que del recorrido procesal en el expediente administrativo y electrónico, no existieron constancias del esfuerzo manifestado; por el contrario, se evidenció el poco avance o rendimiento en la ejecución de las actividades, que según la entidad los trabajos no fueron continuos, que pudo ser a causa de la afectación a la estructura financiera del proyecto y rentabilidad del contratista, o la falta de la formalidad de una orden de cambio, adenda o extensión de tiempo, tal como lo expuso la contratista en respuesta a la prueba de informe. Lo cierto es que, pese a la intención, la falta de concretar o formalizar una adenda, no se puede considerar el hecho que sea causal de incumplimiento atribuido a la entidad, y mucho menos, le eximía a la contratista de



su obligación de garantizar el cumplimiento del objeto contractual dentro del término pactado, máxime que se entiende que la contratista no logró presentar la documentación completa para que ello se diera. (Véase Memorándum 25(97000-02)141 del 27 de noviembre de 2025, y sus anexos, ubicado a fojas 686-717 del Tomo 2 del expediente administrativo).

Además, pese a que ambas partes reconocen que se llegaron a ejecutar algunas actividades; conforme la entidad, el proyecto no presentó avance económico, toda vez que a la contratista se le dificultó obtener el paz y salvo de la DGI para la presentación de cuentas, y para la gestión de adendas y otros trámites administrativos, situación que para la contratista provocó afectación negativa a la empresa, que de repente ciertamente pudo impactar en la ejecución del proyecto. No obstante, lo cierto es que la falta de reconocimiento de pago de las cuentas no fue por causa de la entidad, sino más bien, de la condición propia de la contratista, quien debió procurar las medidas necesarias al respecto, amén de que el contrato en la cláusula séptima condicionó la forma de pagos parciales por avance de obra; lo cual tampoco la eximía de su obligación de ejecutar la obra, ya que al momento de participar en el acto público debió demostrar que contaba con recursos y capacidad económica para hacer frente y garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

En todo caso, si la contratista, tal como lo aseguró, contaba con los materiales, con el personal y los recursos, qué le impedía continuar oportunamente o tomar las previsiones necesarias para ejecutar la obra dentro del término consensuado, a sabiendas que en todo contrato estatal se debe ser lo más verás posible con la administración, en el sentido de reconocer con tiempo, si se está en la capacidad y recursos para cumplir con lo pactado; amén de su compromiso de ejecutar la obra y cumplir con sus obligaciones con la debida diligencia, eficiencia y economía, tal cual fue pactado en el contrato.

4. Otros planteamientos de interés

Recordemos que nos encontramos frente a una relación contractual formal, en la cual se establecieron derechos y condiciones de obligatorio cumplimiento para las partes; por lo tanto, no se puede pretender que el poco avance de ejecución de la obra, no supone incumplimiento en los términos de entrega del objeto contractual, siendo que se demostró que la contratista desatendió las obligaciones pactadas, cuando así reconoció que quedaron actividades pendientes por culminar.

Por otra parte, ante el hecho cuestionado por la contratista de que la entidad resolviera el contrato faltando poco tiempo para completarse el término del contrato, vale la pena aclarar que a esa fecha apenas se había alcanzado un avance del 20.95%, tal como fue reconocido por la propia contratista dentro de sus argumentos; además, haciendo un conteo de los días restantes para la entrega, era algo evidente que la contratista no iba poder culminar a entera satisfacción todos los trabajos y actividades que quedaron pendientes, puesto que sólo faltaban apenas 25 días para ello, y la contratista mencionó requerir de un plazo adicional de 180 días calendario.

En este punto, vale la pena resaltar lo indicado en la cláusula cuarta del contrato que nos ocupa, referente a las obligaciones de la contratista, donde se estableció la obligación de ejecutar las mejoras a la sucursal de conformidad a las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos y en los planos; situación que no fue plenamente atendida por la contratista.

[Handwritten signature]



Al respecto, frente a las obligaciones y deberes del contratista, el artículo 23 de la Ley 22 de 2006, claramente resalta las siguientes:

“Artículo 23. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

2. Colaborar con la entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.

3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.

4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.

5. Garantizar la calidad de las obras realizadas, así como de los bienes y los servicios contratados, y responder por ello de acuerdo con lo pactado.

...”. (Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).

Siguiendo lo anterior, la norma de contrataciones públicas determina claramente lo siguiente: *Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora*⁷.

Así mismo, la autora Concepción Barrero Rodríguez, en su obra “La Resolución de los Contratos Administrativos por Incumplimiento del Contratista”, señaló lo siguiente: *... la administración dispone de la potestad para decidir ante el incumplimiento del contratista entre la resolución del contrato o su continuidad con la consiguiente imposición de penalidades; decisión que, lógicamente, habrá de adoptar con objetividad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y en atención a la mejor satisfacción de los intereses públicos presentes en el caso*⁸. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por último, resulta importante resaltar que pese a los llamados de atención a la contratista, dirigido por la entidad a través de las comunicaciones por correo, notas e informes diarios, quedó reflejado el incumplimiento encontrado para la resolución administrativa del contrato, puesto que la obra contratada no se logró desarrollar en las condiciones y término pactado. Lo cierto es que como la totalidad del objeto contractual no se ha aceptado a entera satisfacción, no se ha superado la etapa de ejecución del contrato; es decir, que el mismo no ha cumplido todos sus efectos, siendo que el vencimiento del plazo no constituye *per se* la cesación inmediata de los efectos del contrato, postura que ha sido reiterada por este Tribunal.

En otras palabras, siendo que los contratos de obra se entenderán vigentes hasta el momento de su liquidación por las partes contratantes, siendo un derecho reconocido por nuestro ordenamiento jurídico, indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, por lo que no es un evento optativo de las entidades; lo que

⁷ Ver Ley 22 de 2006, artículo 139, respecto al procedimiento de resolución.

⁸ La Resolución de los Contratos Administrativos por Incumplimiento del Contratista, autora Concepción Barrero Rodríguez, Segunda Edición, pág. 34.

Handwritten signature in blue ink.



en el presente caso aún no ha ocurrido, se entiende entonces que el Contrato No.90121-30-07-2023, del 20 de julio de 2023, se mantiene en vigor hasta tanto se realice la liquidación. Es decir, en pro de salvaguardar los intereses públicos, consideramos viable la resolución administrativa del contrato hasta tanto no sea realizada la liquidación del mismo; etapa posterior a la ejecución del contrato.

El artículo 106 de la Ley 22 de 2006, sobre la vigencia y liquidación de los contratos, contempla lo siguiente:

“Artículo 106. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta su liquidación, aunque haya expirado el plazo o término de ejecución pactado.

Para efectos de este artículo, **se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.**

La liquidación de los contratos será obligatoria y se hará de mutuo acuerdo dentro del plazo fijado en el pliego de cargos o términos de referencia, o dentro del plazo que acuerden las partes para tal efecto. De no existir tal plazo, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar el contrato en forma unilateral, mediante resolución motivada, dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República”.

... (Lo resaltado es del tribunal).

Por todo lo anterior, a criterio de este Tribunal, ha quedado demostrado el incumplimiento de la contratista, tal como lo expuso la entidad, y en ese sentir se deben adjudicar las respectivas responsabilidades.

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

5. Decisión del caso bajo estudio

Respecto a la ejecución del objeto contractual, se comprobó que en efecto, a la fecha de la resolución administrativa del contrato, la obra contratada no se logró desarrollar en el plazo y condiciones pactadas; y a pesar de que quedaron actividades pendientes por culminar, lo cierto es que venció el tiempo procesal para la entrega del objeto contractual, y por su parte la entidad ha manifestado que pese a la urgente necesidad de contar con el objeto contractual, se opone a que sea la misma contratista que lo ejecute, debido a las consistencias de los incumplimientos, la deficiente planificación y falta de capacidad para continuar con los trabajos pendientes.

[Handwritten signature]



En ese sentir, la decisión de la entidad se ajustó a las disposiciones de la propia ley de contrataciones públicas que expresamente contempló la plena potestad de resolver administrativamente un contrato en el momento en que considera que la contratista ha incurrido en alguna de las causales que dan lugar a ello. Veamos:

“Artículo 91. Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.
2. Pactar las cláusulas excepcionales al Derecho Común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.
3. Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Vale la pena resaltar lo contenido en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, respecto a la responsabilidad que incumbe a los servidores públicos encargados de los procedimientos de selección de contratista, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

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

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por otra parte, con respecto a lo indicado por la apelante, en el sentido que la inhabilitación impuesta por la entidad es una medida excesiva; consideramos oportuno aclarar que si bien se trata de una potestad o competencia sancionadora debidamente reglada por el ordenamiento jurídico, por lo que los entes administrados deben someterse a los criterios de graduación dados por la norma legal, ejerciendo debidamente la tarea de dosificación e individualización de la sanción aplicable, conforme los parámetros en el artículo 142 de la Ley 22 de 2006.

[Handwritten signature]



No obstante, lo anterior, esta colegiatura difiere de la inhabilitación en cuanto el periodo de tres años impuesto, que si bien la contratista se hace merecedora de la sanción de inhabilitación, puesto que desatendió las obligaciones pactadas lo cual generó afectaciones a la entidad; sin embargo, somos del criterio que la sanción debe adecuarse y ser proporcional a los hechos o fines generadores de la misma, y en ese sentido estimamos procedente reemplazar o modificar la inhabilitación, otorgando un periodo de dos (2) años, en consideración de una medida razonable, equilibrada o menos perjudicial al derecho de la contratista, en atención a la realidad económica contractual.

Al respecto vale la pena citar al autor **Daniel Sarmiento Ramírez Escudero**⁹, en su obra titulada *“El Principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo”*, que señala lo siguiente:

“El principio de proporcionalidad enjuicia una decisión lícita a la luz de unos fines lícitos, dentro de una variedad de soluciones posibles. Se trata de un canon de control dirigido al control de la discrecionalidad, pues su carácter de última ratio se ejerce sobre aquellas formas administrativas de actuación más difíciles de controlar jurídicamente, entre la que destacan las discrecionales. Por tanto podemos concluir que el principio de proporcionalidad es un instrumento destinado a fiscalizar el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración”.

Como principio general del derecho, lo que se busca es garantizar que las medidas o decisiones de la administración sean razonables y respetuosas de los derechos de los ciudadanos, en donde el juez deberá materializar el daño causado al Estado contra la sanción aplicable al causante; es decir, si la actuación se ejerció adecuando los hechos que la determinaron o las circunstancias, amén de concluir si fue proporcional a los hechos y necesidades empleadas, tutelando el interés de orden general.

Finalmente, por todo lo anteriormente expuesto, es consideración de este Tribunal que lo procedente es **confirmar** la decisión venida en grado de apelación, en el sentido de la resolución administrativa del contrato, y modificar la sanción de inhabilitación decretada, bajo fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública; 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”.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la RESOLUCIÓN No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025, emitida por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, en cuanto a la resolución administrativa del CONTRATO No.90121-30-07-2023, suscrito a favor de la empresa CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A., a causa del

⁹ Ramírez-Escudero, Daniel Sarmiento, El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2007, página 162.

incumplimiento en la entrega del objeto contractual; dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-01-0-08-LP-020926.

SEGUNDO: MODIFICAR el inciso segundo de la RESOLUCIÓN No.GG-624-2025 del 09 de diciembre de 2025, emitida por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, en cuanto al término de tres (3) años de inhabilitación decretada a la contratista, estableciendo un término de dos (2) años; por las razones anteriormente expuestas.

TERCERO: DEVOLVER al BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, el expediente administrativo de las actuaciones surtidas en el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-01-0-08-LP-020926; el cual está conformado por dos (2) tomos administrativos con un total de setecientos sesenta y tres (763) fojas, conforme la Nota 2025(35080-01)249, del 26 de diciembre de 2025, ubicada a foja 027 del expediente del Tribunal.

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, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte suprema de Justicia.

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.214-2025; previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable; y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado
LEE DUQUE digitalmente por [F]
KATHIA NOMBRE LEE DUQUE
KERIMA - ID KATHIA KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2026.05.21
11:59:29 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

