



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 038-2025.

RECURRENTE: GRUPO INVPANA. INC.

ACTO RECURRIDO: RESOLUCIÓN No.R-AD-COM-001-2025 DEL 27 DE MARZO DE 2025, EMITIDA POR LA UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, MEDIANTE LA CUAL RESOLVIÓ ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRA NO.4200568091; DENTRO DEL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA No.2024-1-91-0-08-LP-007045.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA.

RESOLUCIÓN No.102-2026-PLENO/TACP de 07 de julio 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.

I. ANTECEDENTES CRONOLÓGICOS DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. A razón del Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2024-1-91-0-08-LP-007045, convocado a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (sistema electrónico o, "PanamaCompra"), por la Universidad Marítima Internacional de Panamá (en adelante la entidad o UMIP), el 03 de mayo de 2024, para el **SUMINISTRO DE MATERIAL, EQUIPOS, HERRAMIENTAS Y MANO DE OBRA PARA REMODELACIÓN DE BIBLIOTECA, INCLUYE REPARACIÓN DE TECHO DEL EDIFICIO 1035 DE LA UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ**, con precio de referencia de ciento treinta y nueve mil doscientos veinticinco balboas (B/.139,225.00); el 20 de mayo de 2024 se recibieron cuatro (4) propuestas, conforme al Acta de Apertura de Propuestas. (Ver fojas 002-008 del expediente del Tribunal / fojas 1-44 y 284-293 del expediente administrativo).



2. La entidad adjudicó el acto público al proponente Grupo Invpana Inc., por el monto de ciento seis mil seiscientos sesenta y seis balboas (B/.106,666.00), mediante Resolución No.R-A-COM-004-2024 del 10 de junio de 2024, publicada el 17 de junio de 2024, en el *sistema electrónico*¹; cuya **Orden de Compra No.4200568091**, se suscribió el 05 de agosto de 2024, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el 29 de noviembre de 2024 y publicada en el sistema electrónico, el 03 de diciembre de 2024. (Ver fojas 319-323, 324 y 340-353 del expediente administrativo).
3. El 06 de enero de 2025, se publicó en el sistema electrónico, la **Orden de Proceder No.2024-1-91-0-08-LP-007045**, dirigida a la empresa contratista (Grupo Invpana Inc.), mediante la cual la entidad le comunicó el término de sesenta (60) días hábiles, para iniciar formalmente y concluir el objeto de la contratación; los cuales iniciaban a partir del 02 de enero de 2025. (Ver foja 358 del expediente administrativo).
4. El 19 de marzo de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico el **Aviso UMIP-COM-001-2025**, mediante el cual comunicó al contratista, la intención de resolver administrativamente dicha Orden de Compra No.4200568091, fundamentada en que a la fecha los trabajos no se habían iniciado. (Ver fojas 384-389 del expediente administrativo).
5. Mediante Nota fechada 25 de marzo de 2025, el contratista contestó formalmente la intención de la entidad sobre la resolución de la orden de compra, alegando que no había podido iniciar los trabajos puesto que no existe una claridad del desarrollo de las actividades, y que no se tomaron en cuenta las recomendaciones para la correcta ejecución del proyecto; y al mismo tiempo, solicitó prórroga a la entidad para subsanar los retrasos existentes. (Ver foja 390 del expediente administrativo).
6. A través de la **Resolución No.R-AD-COM-001-2025**, fechada 27 de marzo de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.4200568091 del 05 de agosto de 2024, así como también multó al contratista a pagar la suma de quince mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa centésimos (B/.15,999.90); basando su decisión en el incumplimiento de las cláusulas pactadas. (Ver fojas 403-406 del expediente administrativo / fojas 009-012 del expediente del Tribunal).
7. El 07 de abril de 2025, el licenciado Luis Ángel García Méndez, en calidad de apoderado especial de la empresa contratista Grupo Invpana. Inc., presentó formal Recurso de Apelación, en contra de la decisión de la entidad de resolver administrativamente la orden de compra suscrita a su favor, alegando que mantenía la intención y compromiso de iniciar y entregar los trabajos acordados. (Ver foja 013-021 del expediente del Tribunal).
8. Mediante Nota UMIP-R-197-2025 del 09 de abril de 2025, publicada en el sistema electrónico el 08 de julio de 2025, la entidad remitió el expediente administrativo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista, conformado por un (I) tomo de cuatrocientos dieciocho (418) fojas. (Ver fojas 025 del expediente del Tribunal).

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



Visto los antecedentes, repasemos la decisión de la entidad para la resolución administrativa de dicha orden de compra; objeto de este recurso de apelación por parte del contratista.

II. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ORDEN DE COMPRA

Mediante Resolución No.R-AD-COM-001-2025, del 27 de marzo de 2025, la entidad decidió resolver Administrativamente la Orden de Compra No.4200568091 del 05 de agosto de 2024, suscrita a favor del contratista Grupo Invpana. Inc., y lo multó con el pago de la suma de quince mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa centésimos (B/.15,999.90). Veamos un extracto:

...

Los cambios propuestos por Grupo Invpana, Inc., representan un retraso significativo en la ejecución del proyecto y sumado a este hecho tenemos que la reserva de caja asignada a este contrato vence en abril de 2025, por lo que disponemos de un tiempo limitado para ejecutar el presupuesto asignado. Aceptar lo propuesto, sería contrario a la normativa que rige la contratación pública y cuyo fin es obtener el mayor beneficio para el Estado.

Que, por las consideraciones anteriores, el Rector,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No. 4200568091, para el "SUMINISTRO DE MATERIAL, EQUIPOS, HERRAMIENTAS Y MANO DE OBRA PARA LA REMODELACIÓN DE LA BIBLIOTECA, INCLUYE REPARACIÓN DEL TECHO DEL EDIFICIO 1035" adjudicado a través de la Resolución No. R-A-COM-004-2024 del 10 de junio de 2024 por el monto de CIENTO SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS BALBOAS CON 00/100 (B/. 106,666.00)

SEGUNDO: MULTAR, a GRUPO INVPANA., a pagar la suma de quince mil novecientos noventa y nueve balboas con 90/100 (B/.15,999.90).

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, 141 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y artículo 210 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firma:

Nombre: Víctor Luna Barahona
Cargo: Rector



Página 4 de 5

Del análisis de la decisión de la entidad para resolver administrativamente la orden de compra, se deduce que se motivó en el supuesto que la obra nunca inició y por ende no se entregó el objeto contractual en el término acordado; concretándose el incumplimiento del contratista de las cláusulas pactadas²; sustento legal 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:

² Véase Resolución No.R-AD-COM-001-2025, del 27 de marzo de 2025, publicada en el sistema electrónico esa misma fecha; ubicada a fojas 009-012 del expediente jurídico / fojas 403-406 del expediente administrativo.



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).

No obstante, como se evidenció, tal decisión fue objeto de recurso de apelación, por parte del contratista, oponiéndose a la resolución administrativa de la orden de compras, fundamentando medularmente que la falta de comunicación directa por parte de la entidad, respecto a algunos inconvenientes denunciados con los trabajos contractuales, impidió que el contratista respondiera oportunamente con la obra contratada; sin embargo, a pesar de la responsabilidad y compromiso manifiesta del contratista de cumplir con los trabajos contractuales, la entidad decidió la resolución administrativa de la orden de compra³.

Por su parte, este Tribunal, en aras de adoptar y procurar soluciones en cuanto al cumplimiento de la ejecución del objeto contractual, se abocó a conceder un término prudente para ello; tal como se expone a continuación.

III. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

a. Prueba de Informe a las partes

Mediante Resolución No.002-2025-TACP de 06 de enero de 2025, debidamente publicada en el sistema electrónico, la magistrada sustanciadora, en sala unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas por el apelante, en el escrito de recurso de apelación; y de igual forma, ordenó una prueba de informe a la entidad y una prueba de documento privado a la empresa contratista, a fin de atender algunos puntos controvertidos respecto el cumplimiento del objeto contractual. (Ver fojas 040-047 del expediente del Tribunal).

Como resultado de lo requerido por la entidad, se publicó el sistema electrónico el 14 y 15 de enero de 2025, los resultados de las pruebas de informe de ambas partes; respondiendo medularmente lo siguiente:

- Universidad Marítima Internacional de Panamá

Desde un principio, la entidad realizó diversas gestiones administrativas y técnicas para facilitar el inicio oportuno de los trabajos acordados; no obstante, el contratista dilataba injustificadamente el inicio de las obras, queriendo implementar un método alternativo constructivo correspondiente a los trabajos del techo, distinto al establecido en el pliego de cargos, lo cual acarreaba modificaciones técnicas sustanciales al objeto contractual, así como también alteración al alcance técnico y económico del contrato, y por ende la entidad no aceptaba dichos cambios, solicitando al contratista que continuara con el proyecto tal cual fue acordado, puesto que el mismo contemplaba múltiples rubros que muy bien pudo iniciarse párelo, pero, lo cierto es que el contratista no logró avanzar en ninguna de las

³ Véase Recurso de Apelación, publicado en el sistema electrónico el 08 de abril de 2025; ubicado a fojas 015-016 del expediente del Tribunal.



actividades contempladas, contribuyendo así en incumplimiento con lo pactado en la orden de compras.

El interés de la entidad fue de mejorar las condiciones físicas, funcionales y de seguridad de la biblioteca, ya que la misma presentaba cierto deterioro a cuenta de los años de antigüedad; razón por la cual en reiteradas ocasiones se le solicitó formalmente al contratista que iniciara los trabajos, pero permeaba la falta de disposición del contratista de atender los requerimientos acordados para la ejecución del objeto contractual, habiendo transcurrido 58 días de los 60 días hábiles establecidos contractualmente, sin que se diera inicio a los trabajos contemplados⁴. (Ver fojas 059-065 del expediente del Tribunal).

- **Grupo Invpana. Inc.**

Respecto al inicio del objeto contractual, desde el 15 de enero de 2025, se le había manifestado a la entidad la necesidad de modificar ciertos aspectos técnicos del sistema del techo, drenaje y el método constructivo, puesto que se había identificado que el sistema existente no contaba con la inclinación adecuada para un correcto drenaje, lo que podría generar acumulación de aguas e inundaciones; por ello, se recomendó una estructuración adicional a las carriolas a fin de garantizar la durabilidad, seguridad y correcta funcionalidad de la obra, lo cual evitaría costos adicionales a futuro por reparaciones o fallas.

Sin embargo, la entidad no respondió dichas observaciones técnicas que eran necesarias para la correcta ejecución de la obra; y en su lugar decidió resolver administrativamente la orden de compra, aduciendo demoras en el inicio de los trabajos, pese a que se contaba con el personal, materiales, equipos y herramientas, y capacidad técnica para iniciar la ejecución del objeto contractual conforme lo pactado, en un término de 30 días hábiles⁵. (Ver fojas 068-078 del expediente del Tribunal).

b. Medida Previa

Mediante Resolución No.010-2026-PLENO/TACP del 11 de marzo de 2026, publicada en el sistema electrónico el 12 de marzo de 2026, esta instancia administrativa como medida previa resolvió conceder el término de **sesenta (60) días hábiles** para que la empresa contratista culminara al cien por ciento (100%) todas las obras propias del objeto contractual, consistente en el suministro del material, equipos, herramientas y mano de obra, para la remodelación de la biblioteca, incluyendo la reparación del techo del edificio 1035 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá; término contados a partir de la notificación de dicha resolución. (Ver fojas 085-102 del expediente del Tribunal).

Dicha comunicación se realizó formalmente a los interesados, mediante los Oficios No.068-2026-TACP y No.067-2026-TACP, fechados 12 de marzo de 2026, publicado en el sistema electrónico, el 13 y 17 de marzo de 2026. (Ver foja s105-106 y 111-112 del expediente del Tribunal).

⁴ Véase el Informe Técnico-DAD-01-2026, remitido por la entidad (MEDUCA), publicado en el sistema electrónico el 14 de enero de 2026.

⁵ Véase Prueba de Informe de la Empresa Grupo Invpana. Inc., publicado en el sistema electrónico el 15 de enero de 2026.



En cumplimiento de lo resuelto por este Tribunal, una vez transcurrido el término de sesenta (60) días hábiles para que la empresa contratista culminara todas las obras del objeto contractual, la entidad, mediante Nota UMIP-R-393-2026 del 15 de junio de 2026, ubicada a foja 120 del expediente del Tribunal; remitió el Informe Técnico No.04-2026, fechado 11 de junio de 2026, con el detalle de las actuaciones administrativas realizadas respecto el cumplimiento de la ejecución del proyecto. Veamos:



Honorable Señora
ZAIRA SANTAMARIA DE LATORRACA
Magistrada
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
Ciudad.

Respetada Magistrada Santamaria:

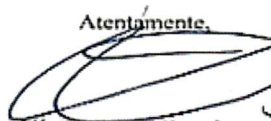
Sean estas primeras líneas portadoras de cordiales saludos y deseos de éxito en sus delicadas funciones.

Me dirijo a usted con el fin de remitir informe técnico elaborado por esta Casa de Estudios Superiores, en atención a la Resolución No. 10-2026-PLENO/TAPC de 11 de marzo de 2026, emitida dentro del proceso relacionado con la Orden de Compra No. 4200568091 de 5 de agosto de 2024, correspondiente al Acto Público No. 2024-I-91-0-08-LP-007045, para el suministro de material, equipos, herramientas y mano de obra para la remodelación de la Biblioteca, incluyendo la reparación del techo del Edificio 1035 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), adjudicado a la empresa GRUPO INVPANA, INC.

En cumplimiento de lo ordenado por ese Tribunal, se presenta informe en el que se detallan las actuaciones realizadas por esta institución respecto de la ejecución del proyecto antes descrito, así como las gestiones administrativas y técnicas efectuadas con la empresa contratista.

Dando respuesta a lo solicitado, tenemos a bien adjuntar la siguiente documentación:

1. Informe Técnico No. 04-2026, mediante el cual se detallan las actuaciones realizadas por la Universidad Marítima Internacional de Panamá. Lo anterior consta de 63 fojas útiles.

Atentamente,

Víctor Luna Barahona
Rector



VLB/lc/tg
Adjunto lo indicado

Página 1 de 1 | UMIP-R-393-2026

Teléfono: (507) 520-0098 | E-mail: rectoria@umip.ac.pa | P.O. Box: 0843 - 03561
La Boca, Edificio 911. Panamá, República de Panamá
www.umip.ac.pa

Veamos un resumen del **Informe Técnico No.04-20263** fechado 11 de junio de 2026, contentivo de las actuaciones administrativas y técnicas llevadas a cabo por la entidad, respecto al cumplimiento o no del objeto contractual por parte del contratista, ubicado a fojas 121-183 del expediente jurídico; detallados medularmente en los siguientes puntos:

- El 16 de marzo de 2026: se le notificó a la empresa contratista del nuevo término de 60 días hábiles, concedido por el Tribunal para culminar la ejecución del objeto contractual; e igualmente se le informó respecto a la presentación del cronograma de las actividades, del traslado de partida presupuestaria, y de la actualización de los endosos de las fianzas correspondientes (Ver Nota UMIP-DAD-029-2026 del 16 de marzo de 2026, ubicada a fojas 124-126 del expediente del Tribunal).



- El 17 de marzo de 2026: el contratista y su personal, realizaron un recorrido por las instalaciones de la entidad, a fin de coordinar los trabajos a ejecutar.
- El 19 de marzo de 2026: el contratista informó a la entidad vía correo electrónico que los trámites con la aseguradora se encontraban en proceso y que posteriormente el 23 de marzo de 2026, estarían enviando el bosquejo de los trabajos contemplados para el techo.
- El 23 de marzo de 2026: en contestación del correo enviado por el contratista, la entidad remitió nota señalando que lo propuesto para el trabajo de techo no se ajustaba al pliego de cargos, a lo cual solicitó una reunión a fin de definir el inicio de los trabajos contractuales (*Ver Nota UMIP-DAD-033-2026 del 23 de marzo de 2026, ubicada a foja 130 del expediente del Tribunal*).
- Al 30 de marzo de 2026: no se había recibido respuesta por parte del contratista, respecto del trámite pendiente de los endosos de las fianzas, por lo que la entidad solicitó reunión a fin de concretar el inicio de los trabajos. (*Ver Nota UMIP-DAD-035-2026 del 30 de marzo de 2026, ubicada a foja 131 del expediente del Tribunal*).
- El 08 de abril de 2026: el contratista comunicó a la entidad vía correo electrónico, que aún estaban en trámite la actualización de las fianzas y pólizas.
- El 14 de abril de 2026: la entidad informó al contratista su interés o necesidad que se avanzara con la ejecución de otras actividades mientras tanto el trámite de las fianzas culminara; de igual forma se reiteró la presentación del cronograma actualizado, y se le requirió una reunión con su equipo técnico de trabajo (*Ver Nota UMIP-DAD-040-2026 del 14 de abril de 2026, ubicada a fojas 134-135 del expediente del Tribunal*).
- Al 24 de abril de 2026: no se había recibido respuesta por parte del contratista respecto al trámite de fianzas, por lo que se le reiteró la importancia del inicio en la ejecución del proyecto y que se concretar una reunión; siendo que la última visita por parte del contratista a las instalaciones se dio el 31 de marzo de 2026 (*Ver Nota UMIP-DAD-045-2026 del 24 de abril de 2026, ubicada a fojas 132-133 del expediente del Tribunal*).
- El 11 de junio de 2026: se cumplió el término de 60 días hábiles concedidos, sin que a la fecha se haya iniciado la ejecución de las obras contractuales. (Véase el Informe Técnico No.04-2026 fechado 11 de junio de 2026, publicado en el sistema electrónico el 16 de junio de 2026).

Igualmente, el 16 de junio de 2026, se publicó en el sistema electrónico la Nota UMIP-DAD-061-2026, de esa misma fecha, firmada por la directora administrativa de la entidad, mediante la cual remitió el expediente administrativo, respecto las actuaciones dentro del procedimiento de selección de contratista. (Ver foja 186 del expediente del Tribunal).

Visto lo anterior, para este Tribunal como ente de control, corresponderá el análisis del presente recurso, a fin de emitir su pronunciamiento.



IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Procedemos con el análisis del fondo del Recurso de Apelación, a fin de comprobar la veracidad de los acontecimientos planteados por las partes, en contraste con lo dispuesto en la Orden de Compra No.4200568091, suscrita el 05 de agosto de 2024; la cual creó el vínculo jurídico que une las voluntades establecidas en dicho acto público.

En atención a los hechos que dieron origen a esta causa, corresponde examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público; en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, a fin de resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

Iniciamos nuestro análisis repasando brevemente las disposiciones contractuales contenidas en dicha orden de compra.

1. Orden de Compra (objeto y alcance)

La Orden de Compra No.4200568091, suscrita el 05 de agosto de 2024, a favor de la empresa contratista Grupo Invpana, Inc., fue refrendada por la Contraloría General de la República el 29 de noviembre de 2024, y publicada en el sistema electrónico el 03 de diciembre de 2024. (Ver fojas 340-353 del expediente administrativo).

Conforme el objeto del proyecto, contemplaba el SUMINISTRO DE MATERIAL, EQUIPOS, HERRAMIENTAS Y MANO DE OBRA PARA REMODELACIÓN DE BIBLIOTECA, INCLUYE REPARACIÓN DE TECHO DEL EDIFICIO 1035 DE LA UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, por un monto de contratación de ciento seis mil seiscientos sesenta y seis balboas (B/.106,666.00); cuyo plazo de entrega se estableció de **60 días hábiles**, señalando fecha de vencimiento el 11 de marzo de 2025, siendo el lugar de entrega en el Edificio 1035 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, ubicado en La Boca, corregimiento de Ancón, Ciudad de Panamá⁶. Veamos un extracto:

UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ
UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ
Panamá, República de Panamá

Cabe-T39R *15674011*

Orden de Compra a Crédito

No. Resolución:	REQ. 183	Fecha de la O/Compra:	05.08.2024
No. Requisición:	LP-7045	No. de la O/Compra:	4200568091
No. Transacción:	20241910000810000054717	No. Expediente:	CONTAB/2024/8191002473
Acto Público:	2024-1-91-0-08-LP-007045	Exp. Comprometido:	CONTAB/2024/8191001952

DATOS DE PROVEEDOR

Código:	1000124187	DV:	21
Nombre:	GRUPO INV/PANA INC	RUC/ Céd:	155734261-2-2022
Dirección:	CHITRE, SAN PEDRO, - PANAMÁ PA	Telefono:	
Representante	EMILY GONZALEZ 6-702-1843	Correo	

DATOS DE ENTREGA

Unidad Solicitante:	Dirección de Administración	Pago:	Credito
Proceso de Compras:	Licitación	Fecha de Vencimiento:	11-03-2025
Plazo de Entrega:	60 Días HÁBILES		
Tipo de Fondo: INVERSIONES			
Monto Original: CIENTO SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS BALBOAS CON 00/100			

Item	Cód. Material	Descripción	Cant.	UM	P/U	ITBMS	Ajuste	ISC	Sume	Soter.	Port.	TOTAL
1	181721028320010032	RESTAURACIÓN ADECUACIÓN DE EDIFICIO	1.00	CU	34,133.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	34,133.20

⁶ Véase Orden de Compra No.4200568091, del 05 de agosto de 2024, publicada en el sistema electrónico el 03 de diciembre de 2024.



El 06 de enero de 2025, se publicó en el sistema electrónico, la Orden de Proceder fechada 18 de diciembre de 2024, dirigida al representante legal de la empresa contratista, mediante la cual la entidad daba a conocer el término para iniciar y concluir el objeto de la presente contratación, señalando fecha de inicio contados a partir del **02 de enero de 2025**; es decir que a partir de esa fecha el contratista quedó formalmente obligado a realizar por su cuenta, todos los trabajos para la ejecución del proyecto, en cumplimiento del compromiso adquirido. (Ver foja 359 del expediente administrativo).

Al respecto, de los efectos de los contratos u órdenes de compra, el artículo 188 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, 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).

Visto lo anterior, 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.

2. Examen de los cargos de incumplimiento del contratista, respecto la ejecución del objeto contractual

Para la entidad, el contratista incumplió con lo acordado en la orden de compra, puesto que no inició las obras propias del objeto contractual dentro del término pactado (60 días hábiles), lo que causó la decisión de la resolución administrativa de dicha orden de compra. En otras palabras, a la fecha de la resolución administrativa de la orden de compras (27 de marzo de 2025), el contratista no había iniciado ninguna de las obras del objeto contractual, cuando la orden de proceder publicada en el sistema electrónico el 06 de enero de 2025, contempló fecha de inicio a partir del 02 de enero de 2025. (Ver Resolución No.R-AD-COM-001-2025, del 27 de marzo de 2025, publicada en el sistema electrónico esa misma fecha).

En cambio, el contratista en su defensa argumentó que no podía iniciar los trabajos contractuales, alegando la necesidad de algunos cambios estructurales sobre los trabajos del techo, pero que la entidad no respondió oportunamente a los cambios sugeridos; sin embargo, se había comprometido a iniciar la obra a partir del 27 de enero de 2025, proponiendo otro plan o ajuste respecto al método para retirar el techo, sin necesidad que se afectara las actividades o funcionabilidad en la biblioteca, pero tampoco fue posible iniciar en esa fecha. No obstante, para la entidad el cambio propuesto por el contratista, constituía un ajuste a la orden de compra y por ende un cambio significativo a lo acordado y dispuesto en el pliego de cargos, por lo que no se consintió su aprobación.

Lo cierto es, que indistintamente de estos argumentos, la orden de compra contempló el término de entrega de 60 días hábiles, siendo consentido sin reserva por el propio contratista, al momento de participar en este acto público, por lo que le correspondía ajustarse estrictamente a lo pactado para el objeto contractual; sin



embargo, a la fecha de la resolución administrativa, no había iniciado ninguna de las actividades contempladas, excusándose en la necesidad que se implementara un método alternativo constructivo para los trabajos del techo de la biblioteca, distinto al establecido en el pliego de cargos, lo cual para la entidad, conducía a modificaciones técnicas sustanciales sobre el objeto contractual, así como también alteración al alcance técnico y económico de la orden de compra, por lo cual no fueron aceptados.

Adicional, el propio contratista asume su incumplimiento, al solicitar el 06 de marzo de 2025, prórroga por un periodo de 40 días hábiles, para garantizar la entrega del proyecto; sin embargo, dicha solicitud también fue rechazada por parte de la entidad, quien le solicitó que continuara tal cual se estableció en el pliego de cargos. *(Ver Solicitud del 06 de marzo de 2025 y Nota UMIP-VAD-077-2025, del 13 de marzo de 2025, ubicadas a fojas 379-380, 383 del expediente administrativo).*

Al respecto de los argumentos aducidos por las partes, de la lectura de las piezas que conforman el expediente administrativo y electrónico, se ubicaron sendas comunicaciones entre las ellas (entidad y contratista), que avalan sus actuaciones; por un lado la entidad cuestionó que el contratista se enfocara únicamente en el techo, cuando el objeto contractual contemplaba múltiples actividades que bien pudo iniciar paralelamente, pero no sucedió así; y en tanto el contratista, solicitaba cambios o ajustes estructurales para el techo de la biblioteca, que según él, evitarían problemas de inundaciones a futuro, aseveraciones que no fueron demostradas o sustentadas en todo el recorrido procesal. *(Ver Nota UMIP-DAD-PRO-001-25 del 7 de enero de 2025; Nota UMIP-DAD-005-2025 del 15 de enero de 2025; Nota del 15 de enero de 2025; Nota del 14 de febrero de 2025; Nota UMIP-DAD-006-2025 del 22 de enero de 2025; Nota UMIP-DAD-007-2025 del 29 de enero de 2025; Nota UMIP-DAD-016-2025 del 21 de febrero de 2025; ubicadas a fojas 365, 366, 369, 370, 371, 372, 376, 378 y 374, del expediente administrativo).*

Igualmente, en seguimiento del incumplimiento del contratista sustentado por la entidad, dentro del Informe Técnico, ubicado en el expediente jurídico, existen sendas constancia de comunicaciones entre las partes (notas y correos), respecto de la poca o nula gestión sobre el inicio de la ejecución del objeto contractual por parte de la empresa contratista, en donde el contratista solo deja entrever que estaba realizando o gestionando el trámite con la aseguradora respecto la actualización de las pólizas y fianzas, para poder dar inicio a los trabajos, situación que según él se escapaba de su alcance; sin embargo, de las constancias procesales, tampoco existen evidencias que dicha documentación haya sido entregada para su trámite. *(Ver fojas 124-181 del expediente del Tribunal).*

En este orden de ideas, vale la pena resaltar el artículo 150 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, supletoria en el caso que nos ocupa, que dispone lo siguiente: *incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.*

Pese a lo anterior, es un hecho cierto que las actividades propias del proyecto contratado, no evidenciaron ningún avance, puesto que el contratista nunca inició la ejecución, demostrando una total desatención de su parte; a sabiendas del término adicional de 60 días hábiles, que se le había concedido por este Tribuna para el inicio de la ejecución y culminación al cien por ciento (100%) del objeto contractual, puesto que de los resultados de la prueba de informe, detallada en el punto III de esta resolución, el contratista manifestó *contar con el personal, materiales, equipos y herramientas, y capacidad técnica necesaria para iniciar la ejecución del objeto*



contractual de manera inmediata; así como igualmente, dentro del escrito del recurso de apelación dentro de su solicitud especial se comprometió a iniciar los trabajos de remodelación y entregarlos en el tiempo oportuno. (Véase el hecho segundo de la Prueba de Informe de la Empresa Grupo Invpana. Inc., publicado en el sistema electrónico el 15 de enero de 2026, visible a fojas 068-078 del expediente jurídico).

En este marco conceptual, se debe tener presente que, en la ejecución de un contrato estatal, se debe ser lo más veraz posible con la administración, en el sentido de reconocer con tiempo justo, si se está en la capacidad y recursos para cumplir con lo pactado.

Con relación a los valores de la buena fe y la lealtad contractual, vale la pena resaltar el artículo 23 de la Ley 22 de 2006, el cual se constituye en obligación y deber para el contratista; señalando lo siguiente:

“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).

Finalmente, sobre la ejecución del objeto contractual, más allá de la preocupación de la entidad porque la obra iniciara, y que el contratista dejara entrever su intención de ejecutar la obra siempre bajo sus términos, vale la pena advertir que en efecto, a la fecha de la resolución administrativa de la orden de compra, la obra **no tuvo ningún porcentaje de avance**, por lo que el incumplimiento ha quedado demostrado, puesto que el contratista desatendió las obligaciones pactadas, y en ese sentir se deben adjudicar las respectivas responsabilidades en cuanto a que no fue diligente con la entrega del objeto contractual; máxime que la entidad había manifestado la urgente necesidad de mejorar las condiciones físicas, funcionales y de seguridad de las instalaciones de la biblioteca, ya que la misma presenta cierto deterioro a causa de los años de antigüedad.

Claramente la normativa legal contempla el mecanismo de supervisión y vigilancia por parte de la entidad, como responsable para mantener el desarrollo y ejecución de lo establecido en la orden de compra, con plena potestad de resolver administrativamente un contrato en el momento en que considera que el contratista ha incurrido en alguna de las causales que dan lugar a ello; por eso concebimos la decisión de la entidad, ajustándose a las disposiciones de la propia ley de contrataciones públicas que por imperio así lo dispone. Veamos:



“Artículo 72. 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).

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

3. Decisión del caso bajo estudio

La Orden de Compra inicialmente tenía como objetivo el suministro de material, equipos, herramientas y mano de obra para remodelación de biblioteca, incluyendo la reparación de techo del edificio 1035 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá; en el término de 60 días hábiles consensuado por ambas partes, atendiendo el alcance y especificaciones técnicas del pliego de cargos.

No obstante, luego de la evaluación de las piezas procesales, indudablemente salta a la vista, la poca diligencia o inacción por parte de la empresa contratista, Grupo Invpana. Inc., en cumplir con lo acordado en la Orden de Compra No.4200568091, del 05 de agosto de 2024, conducta que se consagra como incumplimiento de las cláusulas pactadas (causal primera del artículo 136 de la Ley 22 de 2006); cuya desatención ha causado afectación a la entidad, al no poder contar con las mejoras a las instalaciones de la biblioteca, con lo cual esperaba ofrecerles un ambiente acogedor para los estudiantes, docentes, administrativos y visitantes, contando con un espacio óptimo y adecuado.

Ahora bien, la Ley de contrataciones públicas, le da potestad a la entidad de resolver administrativamente la orden de compra desde el momento en que considere que el contratista ha incurrido en alguna causal que dan lugar a ello; el cual resulta evidente en el proceso que nos ocupa, conforme lo anteriormente analizado.

En relación con ello, la norma de contrataciones públicas determina claramente que: *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 (Lo subrayado es del Tribunal).

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

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



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).

Igualmente, la Ley 22 de 2006, en el artículo 28, resalta 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).

Finalmente, se concluye que existió una realidad reflejada de incumplimiento en el objeto contratado, plenamente comprobado, acción que se constituye en causal de resolución administrativa de la orden de compra; por lo que es consideración de este Tribunal **confirmar** la decisión venida en grado de apelación, 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”. (Lo resaltado es del Tribunal).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes los efectos de la Resolución No.R-AD-COM-001-2025 del 27 de marzo de 2025, emitida por la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, mediante la cual decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No.4200568091, del 05 de agosto de 2024, suscrita a favor de la empresa Grupo Invpana Inc., así como también multó al contratista a pagar la suma de quince mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa centésimos (B/.15,999.90); dentro del Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2024-1-91-0-08-LP-007045.

SEGUNDO: DEVOLVER a la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, el expediente administrativo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2024-1-91-0-08-LP-007045, remitido mediante la Nota UMIP-DAD-061-2026, de fecha 16 de junio de 2026, el cual está conformado por un (I) tomo de 418 fojas; conforme el Informe de Trámite ubicado a foja 189-190 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.038-2025; previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

[F] NOMBRE
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: 2026.07.07
11:50:48 -05'00'
KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

