

Panamá, 29 de abril de 2025
DGCP-DS-DJ-694-2025

Señor
RAMIRO PARADA
Construcciones del Este, S.A.
E. S. D.

Señor Parada:

Damos respuesta a su nota fechada al 1 de abril de 2025, por medio de la cual solicita nuestra opinión legal respecto a la figura conocida dentro de la normativa de contrataciones públicas como equilibrio contractual y su término de presentación.

En ese sentido, consulta en su misiva si el reconocimiento de costos adicionales o de equilibrio económico se puede considerar extemporáneo, aduciendo el vencimiento del contrato de obra por emitirse el acta de entrega sustancial o final de obra, aun cuando se solicitó mientras se ejecutaba la obra y se reconoce a través de adenda, cuando la norma aplicable en el contrato es el Texto Único de la Ley 22 del 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

Así las cosas, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar respuesta, consideramos oportuno reproducir el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 del 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que a la letra señala:

“Artículo 21. Equilibrio contractual. En los contratos públicos de duración prolongada se podrán pactar cláusulas y condiciones encaminadas a mantener, durante la vigencia del contrato el equilibrio contractual existente al momento de la celebración del contrato con la finalidad de que, si tales condiciones se alteran por hechos extraordinarios e imprevisibles, se pueda modificar para mantener el equilibrio.

Las partes podrán suscribir los acuerdos y pactos que sean necesarios para restablecer el equilibrio contractual, incluyendo montos, condiciones, forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiera lugar, en la forma prevista en la modificación del contrato, cuyo pago adicional, si lo

hubiera, se realizará de la manera establecida en el contrato modificado y de acuerdo con las disposiciones sobre erogaciones previstas en el Presupuesto General del Estado de la vigencia en que se deba hacer dicha erogación.

El equilibrio contractual al que se refiere este artículo no comprenderá, en ningún caso, la modificación de las cláusulas del contrato celebrado con el Estado para conseguir la equiparación de las condiciones y los términos de la contratación. En consecuencia, queda eliminada toda forma de equiparación para garantizar la competitividad y el desarrollo de obras y actividades, así como la prestación de servicios a través de normas uniformes, claras y transparentes en concordancia con el equilibrio contractual.

En los contratos de obra, suministro de artículos de construcción o llave en mano, cuando por hechos o circunstancias posteriores a la celebración del contrato que no hayan podido preverse en ese momento o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, se produzca una alteración u obstaculización sustancial de los costos que impida el cumplimiento del objeto del contrato, el Estado podrá tener como incluida en el contrato la cláusula de equilibrio contractual, aunque no haya sido pactada, a efectos de permitir la correspondiente adenda.” (El resalto nos pertenece).

De la norma transcrita se colige claramente que el equilibrio económico es propio de la fase de vigencia contractual, es decir hasta su liquidación, y que esta modificación a los términos pactados en el contrato será mediante adenda. Por lo tanto debemos entender que la vigencia del contrato es un requisito indispensable para el perfeccionamiento del equilibrio económico contractual.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, contempla la posibilidad de desequilibrios económicos durante la ejecución de contratos públicos. El artículo 13 establece la obligación de la entidad contratante de mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras iniciales del contrato:

“Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. ...

2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos. ...

*5. Adoptar las medidas para mantener, **durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizadas por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos.***

- 6. Cumplir con las obligaciones que contractualmente les correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato y en el pliego de cargos.**
- 7. Proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y los procedimientos para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que lleguen a presentarse, de conformidad con el contrato y el pliego de cargos.”**

Debemos resaltar que, según la norma citada, esta obligación tiene una condición que dirige estrictamente a lo establecido o estipulado por la Ley, el contrato y el pliego de cargos, aspecto que nos indica de forma clara que la figura y el procedimiento del equilibrio económico del contrato es propio de la etapa de ejecución del mismo y debe formar parte íntegra de éste para así poder el contratista hacer exigibles las obligaciones por parte del Estado.

Ahora bien, en cuanto a la liquidación de los contratos, se trata de la etapa en la cual una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí, tal y como se establece en artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011:

“Artículo 97. Vigencia y liquidación de los contratos. 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. ...

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

Después de entender qué es cada figura y sus características, podemos decir que el equilibrio económico, las modificaciones al contrato y la liquidación son procesos diferentes dentro del contrato. El equilibrio económico y las modificaciones corresponden a la fase de ejecución del contrato, mientras que la liquidación ocurre después de que esa fase ha terminado.

Dado el caso particular de la presente consulta y, según las normas antes citadas, este despacho es del criterio que el reconocimiento de costos adicionales o equilibrio económico es propio de la etapa de ejecución del contrato y debe formar parte íntegra de éste, donde el contratista podrá sustentar los hechos extraordinarios e imprevisibles que dieron lugar a tales erogaciones aducidas, que requieren ser aceptadas por las Partes, mediante adendas.

En el evento de que la entidad considere que por razones que no sean imputables al contratista, no pudo lograr, durante la ejecución del contrato, todas las adendas requeridas, con motivo de costos o gastos adicionales y, que de acuerdo con el Artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, no se pudo prever, en su momento, tales erogaciones en el Presupuesto General del Estado como condición establecida para el equilibrio contractual, corresponderá a la entidad presentar la respectiva sustentación ante la Contraloría General de la República, para que la misma, como ente fiscalizador, determine si es viable o no, el pago de gastos adicionales, antes del refrendo del Acta de Liquidación.

Para concluir, debemos enfatizar que es la entidad contratante, luego de su análisis técnico, jurídico y financiero, quien reconoce, acuerda y gestiona el pago o derechos económicos a favor del contratista, con apego a la Ley de Contratación Pública y a las normas de fiscalización.

Sin otro particular por el momento, se despide de usted,

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD

Director General

JCRP/EV

