

Panamá, 16 de junio de 2025  
**DGCP-DS-DJ-1012-2025**

Licenciado

**MANUEL BARRIOS VALVERDE**

Gerente General y Representante Legal  
Latin American General Consulting, S.A.  
E. S. D.

Licenciado Barrios:

Hacemos referencia a su Nota # LAGCSA 23-04-2025-ADM de fecha 23 de abril de 2025, por medio de la cual no informa sobre la respuesta emitida por el Ministerio de Salud, a través de la Dirección Nacional de Infraestructura de Salud (Nota No.0274-DI-DIS-2025 de 4 de abril de 2025), en atención a la petición formulada por su empresa, relacionada con el equilibrio contractual correspondiente al Contrato N.º 057-2017, del proyecto “Diseño y Desarrollo de Planos de Anteproyecto y Planos Finales para la Construcción de la Obra Civil, Ampliación y Mejoras de los Puestos de Salud de Buenos Aires, El Líbano y Nueva Gorgona, para el Subcentro de Salud de Cabuya y del Centro de Salud de Bejuco”, ubicado en la Región de Panamá Oeste, el cual fue adjudicado mediante la Resolución N.º 251-15-05-2017, correspondiente al Acto Público No.2016-0-12-0-15-LV-020268.

En dicha nota, el Ministerio de Salud le informó que se encuentra a la espera de directrices que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) respecto a los procedimientos aplicables al equilibrio contractual, y que una vez recibidas dichas directrices, se procedería a comunicar las acciones a seguir. Ante esta situación, y con el propósito de avanzar en la liquidación del contrato que ya cuenta con acta de aceptación final de obra, su empresa eleva la siguiente consulta:

1. ¿Está dentro de las funciones de la DGCP, realizar revisiones o establecer procedimientos aplicables a la presentación, por parte de los contratistas del Estado, de reclamaciones por ajustes de precios mediante la figura del equilibrio contractual?
2. ¿Se encuentra la DGCP realizando actualmente dichas “revisiones de procedimientos” para la presentación de reclamaciones por equilibrio contractual, y, en consecuencia, deben las instituciones contratantes y los contratistas esperar la culminación y divulgación oficial de dichas directrices antes de presentar solicitudes formales de equilibrio contractual?
3. ¿Puede una institución del Estado negarse a discutir una solicitud de equilibrio contractual, que servirá como base para la liquidación de un contrato ya concluido (con acta de aceptación final de obra), bajo el argumento de no contar con fondos disponibles para hacerle frente a una eventual obligación derivada de dicho equilibrio?

Así las cosas, para dar respuesta a su primera y segunda interrogante, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas, es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades dirigidas a garantizar la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, norma vigente al momento de la convocatoria del acto público No. 2016-0-12-0-15-LV-020268 y sus posteriores reformas. Sin embargo, dentro del marco normativo aplicable, no se contempla entre las atribuciones de la DGCP la elaboración ni revisión de procedimientos específicos para la presentación de reclamaciones por ajustes de precios mediante la figura del equilibrio contractual. En virtud de ello, esta Dirección no se encuentra realizando revisiones o elaborando directrices relacionadas con tales procedimientos.

Para dar respuesta a su tercera interrogante es pertinente hacer una distinción en cuanto a la figura del equilibrio contractual y la liquidación de contrato, según lo señalado en artículo 21 y 97 del Texto Único de la Ley 22 del 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, respetivamente. A continuación, reproducimos los siguientes artículos:

**“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.” (lo resaltado es nuestro)

“**Artículo 97. Plazo para la 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.”

... (lo resaltado es nuestro).

De acuerdo con el artículo 21 antes transcrito, el mismo establece las reglas para mantener durante la vigencia del contrato el equilibrio contractual, indicando que al momento de su celebración se pueden pactar cláusulas y condiciones en caso de que estas se alteren por hechos extraordinarios e imprevisibles, con el fin atender erogaciones y de reestablecer el equilibrio contractual, contando con los recursos económicos, según las disposiciones en materia presupuestaria.

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.

Después de entender qué es cada figura y sus características, podemos decir que mantener el equilibrio económico, mediante modificaciones al contrato y la liquidación son procesos diferentes. El primero corresponde 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 determina reconocer, acordar y gestionar 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,

Atentamente,

**JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD**  
DIRECTOR GENERAL

JCR/JP  
*JCR*