

Panamá, 16 de octubre de 2025
DGCP-DS-DJ-1989-2025

Señor
CARLOS TRIBALDOS
Gerente General y
Apoderado Legal
ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.
Ciudad.-

Señor Tribaldos:

Hemos recibido su nota S/N de 18 de agosto de 2025, mediante la cual solicita nuestro criterio en cuanto a la aplicación e interpretación que se desprende de los artículos 21 y 97 de la ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011.

Como antecedente, indica que ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A se subrogó de los derechos y obligaciones del Contrato No.025-2016, mediante Resuelto del Ministerio de Educación N°4268 de 27 agosto de 2018, en virtud de la Resolución Administrativa N°64 de 10 de enero de 2018, por el incumplimiento de la empresa ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCIONES S.A. (EDCSA).

Posteriormente, agrega en su misiva que, ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., como nueva contratista, actualmente, ejecuta una obra con un término original de ejecución de cuatrocientos días (400) días, sin embargo, la obra por razones imputables a la entidad, ha tenido que adicionar mil seiscientos sesenta y ocho días calendarios (1,668) al término de ejecución original, y como consecuencia de este desfase en el término de ejecución, se ha presentado un desequilibrio económico en el contrato, que ha afectado los derechos e intereses de la aseguradora, y a su vez, los intereses del tercer ejecutor designado.

En atención a lo antes indicado, nos realiza las siguientes consultas:

1. ¿Hasta cuándo se entiende vigente un contrato de obra?
2. Se puede considerar que, un contrato que actualmente mantiene cuentas por pagar y no cuentan con acta de aceptación final, está vigente?
3. ¿Cuál es la diferencia según la Ley 22 de contrataciones públicas y sus modificaciones entre, un contrato vigente y el término de ejecución del contrato? Indique si se refiere a lo mismo.
4. Indicar si un contrato de obra se considera vigente, aunque esté su término de ejecución vencido?
5. Indicar si es viable solicitar y tramitar un equilibrio contractual, a pesar de no constar con un acta final y con el término de ejecución vencido?

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, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Por lo antes indicado, nos avocamos a resolver cada una de las interrogantes realizadas de la siguiente manera:

1. ¿Hasta cuándo se entiende vigente un contrato de obra?

R: Frente a su primera interrogante, procedemos a reproducir el contenido del artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, vigente al momento de la contratación, el cual señala lo siguiente:

“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.

La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o dentro del término que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término previsto 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 en forma unilateral 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 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.

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.”

La norma transcrita, indica que mientras no se dé la liquidación de un contrato, mecanismo a través del cual las partes determinan las sumas adeudadas entre sí, como consecuencia de la ejecución del objeto contractual, el contrato se entenderá vigente.

2. ¿Se puede considerar que, un contrato que actualmente mantiene cuentas por pagar y no cuentan con acta de aceptación final, está vigente?

R. En respuesta a su segunda interrogante, tal y como lo señalamos anteriormente, mientras no se dé la liquidación de un contrato, el mismo se entenderá vigente.

3. ¿Cuál es la diferencia según la Ley 22 de contrataciones públicas y sus modificaciones entre, un contrato vigente y el término de ejecución del contrato? Indique si se refiere a lo mismo.

R. A fin de dar respuesta a su tercera interrogante, debemos hacer referencia a los artículos 87 y 97 Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, vigente al momento de la celebración del acto público. Veamos:

"Artículo 87. Terminación de la obra. La terminación de la obra objeto del contrato se recoge en el acta de aceptación final, después de comprobar que se han cumplido todos los requisitos del contrato. La fianza de cumplimiento continuará en vigor por el término de un año, si se tratara de bienes muebles, para responder por vicios redhibitorios, tales como la mano de obra, material defectuoso o cualquier otro vicio o defecto en la cosa objeto del contrato, salvo bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyo término de cobertura será de seis meses, y por el término de tres años para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de obra o bien inmueble.

..."

Como se describe en el artículo antes citado y en el artículo 97, el plazo de ejecución estará sujeto a lo que se establezca dentro del contrato, para el cumplimiento del objeto de la contratación y todos los demás requisitos exigidos, y la vigencia, será hasta tanto se realice el procedimiento de liquidación del contrato.

4. Indicar si un contrato de obra se considera vigente, aunque esté su término de ejecución vencido?

R. Nuevamente, reiteramos que, mientras no se dé la liquidación de un contrato, el mismo se entenderá vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, vigente al momento de la contratación.

5. Indicar si es viable solicitar y tramitar un equilibrio contractual, a pesar de no constar con un acta final y con el término de ejecución vencido?

A fin de dar respuesta a su quinta y última interrogante, esta Dirección considera pertinente traer a colación el contenido del artículo 21, que se refiere al equilibrio contractual. Veamos:

"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."

De la norma transcrita, se desprenden 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 estas se alteren por hechos extraordinarios e imprevisibles, con el fin de atender erogaciones y de reestablecer el equilibrio contractual, contando con los recursos económicos, según las disposiciones en materia presupuestaria. Según la situación planteada, las partes deberán determinar lo correspondiente a la extensión de tiempo de ejecución, que según indica, en el caso particular, obedece a condiciones

atribuibles a la entidad contratante, lo que deberá definirse y formalizarse mediante Adenda al Contrato subrogado, con sujeción a las normas aplicables; correspondiendo, con relación al equilibrio contractual referido en su consulta, plantear a la entidad las consideraciones y razones justificativas de su empresa al respecto, a fin de que estas sean evaluadas atendiendo el tenor de las cláusulas que hubiesen sido pactadas al respecto y de las disposiciones legales aplicables.

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

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD
Director General
EAV/AR
AR