

# INSTRUCTIVO PARA LA TERMINACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS



### **Coordinación**

Raquel Miranda, Consultora Jurídica de la DGCP

### **Equipo técnico**

Raquel Miranda, Consultora Jurídica de la DGCP  
Alfredo Bueno, Analista legal de la Consultoría Jurídica de la DGCP

### **Corrección de Estilo**

Bethania Valerio

### **Diseño y Diagramación**

Leonor Brito

### **Fotos de portada:**

Freepick

### **Fotos y vectores:**

Freepick

### **Dirección General de Contrataciones Públicas**

C/Pedro A. Llubes, Esq. Rodríguez Objío, Gascue, Santo Domingo, R.D.

**Teléfono:** 809.682.7407

**Correo electrónico:** [direcciongeneral@dgcp.gob.do](mailto:direcciongeneral@dgcp.gob.do) • [www.dgcp.gob.do](http://www.dgcp.gob.do)

# **INSTRUCTIVO PARA LA TERMINACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS**

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP)**

Santo Domingo, D.N., República Dominicana  
Enero 2024



## CONTENIDO

Introducción- - - - -	7
Instructivo- - - - -	9
Renuncia o Solicitud del Contratista - - - - -	10
Oportunidad, Mérito o Conveniencia para la Institución Estatal - - - - -	12
Terminación por Decisión Judicial o Administrativa - - - - -	15
Imposibilidad de Ejecución de Obligaciones Contractuales Inicialmente Previstas, sin Falta de las Partes - - - - -	17
Declaración en Quiebra, Estado de Notoria Insolvencia o Disolución del Contratista - - - - -	19
El Incumplimiento de las Obligaciones del Contrato que Resultan Esenciales para la Satisfacción de su Objeto y de Obligaciones Accesorias - - - -	21
Incumplimiento Contractual: Ejecución de Garantías - - - - -	23
Aspectos Generales - - - - -	25



## INTRODUCCIÓN

---

### OBJETIVO

Establecer lineamientos generales y específicos sobre la forma de terminación de contratos públicos, causas y debido proceso a seguir.

### ALCANCE

Relación contractual entre institución contratante y contratista, ante causales de terminación anticipada de los contratos públicos.

### BASE NORMATIVA DE REFERENCIA

1. Constitución de la República, proclamada el 13 de junio de 2015.
2. Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y sus modificaciones.
3. Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.
4. Reglamento de Aplicación dictado mediante Decreto No. 416-23.



## INSTRUCTIVO

Los contratos públicos finalizan regularmente con la entrega de los bienes, servicios u obras contratados y el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones que se hayan pactado entre las partes. No obstante, existen situaciones irregulares y eventuales donde se precisa terminar anticipadamente la relación contractual, ya sea por conveniencia institucional, hechos externos que afecten la contratación o por faltas imputables a una de las partes contratantes.

Las causas de la terminación anticipadas del contrato son diversas, donde tiene especial relevancia para los fines del presente instructivo la imputabilidad de las causas a una de las partes contratantes.

Estas son las causales de terminación abordadas:

### **Causas externas o no imputables a las partes:**

- Renuncia o solicitud del contratista.
- Oportunidad, mérito o conveniencia para la institución estatal.
- Modificaciones de las prioridades, circunstancias o recursos presupuestarios o de otra naturaleza.
- Decisión judicial o administrativa que impacte en la contratación.
- Imposibilidad de ejecución de obligaciones contractuales inicialmente previstas, sin falta de las partes.

La terminación de la contratación sin imputarle falta al contratista podría realizarse sin el cumplimiento estricto del debido procedimiento administrativo contemplado en el artículo 69.10 de la Constitución y desarrollado con mayor nivel de detalle en la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, cuando exista el consenso con el contratista afectado. Lo anterior debe acordarse por escrito.

## RENUNCIA O SOLICITUD DEL CONTRATISTA

En tal sentido, se prevén circunstancias en las que es el mismo contratista que solicita a la institución contratante la terminación anticipada del contrato, por existir condiciones particulares que le impiden cumplir sus obligaciones, las cuales pudieran presentarse al inicio de la vigencia del contrato o luego de la ejecución parcial. En ambos casos, la Máxima Autoridad de la institución estatal de que se trate es la facultada para aprobar o denegar tal solicitud.

En principio, esto sería una solicitud regular del contratista que deberá ser valorada y aprobada o no por la institución, si existen motivos para ello. Sin embargo,

en vista de que existe una falta administrativa consistente en **“Renunciar sin causa**

**justificada a la adjudicación de un contrato”<sup>1</sup>**, la Administración Pública esencialmente deberá ponderar que no se trata de la comisión de esta falta o de una solicitud sin motivación suficiente, que pudiera generar daños a la institución.

La evaluación de la solicitud de terminación anticipada o renuncia por parte del contratista debe ser evaluada por la Máxima Autoridad ejecutiva, con previo análisis técnico y jurídico emitidos por la oficina requirente del bien o servicio—o área técnica afin—y la consultoría jurídica de la institución contratante.

En caso de generarse daños con la aceptación de renuncia o terminación anticipada, es necesario identificar medidas para compensarlos o rechazar la solicitud del contratista. El informe técnico debe abordar las posibles consecuencias de la terminación anticipada del contrato respecto a la planificación institucional y el servicio público envuelto.

De igual forma, debe considerarse la posibilidad de continuar con la contratación, tomando en consideración los demás oferentes del procedimiento

<sup>1</sup> Numeral 5, párrafo II del artículo 66 de la Ley No.

*Párrafo.* - La revocación, modificación o sustitución de los contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, no generará derecho a indemnización por concepto de lucro cesante.

de contratación y su disposición de mantener la oferta presentada. En caso de no ser posible, la institución contratante debe ponderar la factibilidad de convocar una nueva contratación.

El grado de afectación al interés o servicio público podría justificar el rechazo de la solicitud para la terminación del contrato de forma anticipada. Esto podría materializarse en retrasos en la prestación de servicios públicos u otras circunstancias desventajosas para la institución contratante que deben reflejarse y motivarse adecuadamente —a través de análisis, estudios o elementos objetivos— en los informes técnicos y jurídicos que se emitan.



## **OPORTUNIDAD, MÉRITO O CONVENIENCIA PARA LA INSTITUCIÓN ESTATAL**

---

La Ley No. 340-06 de Contrataciones Públicas habilita expresamente a la Administración, como cláusula exorbitante, la revocación, modificación o sustitución de contratos, sin que se indemnice el lucro cesante, sin embargo, ahí aplicaría el procedimiento de liquidación del contrato que abordaremos más adelante. En tal sentido, el párrafo del artículo 31 establece lo siguiente:

En este instructivo abordaremos la revocación o terminación de la contratación. Esta figura no ha sido comúnmente utilizada, pues probablemente sean escasos los escenarios objetivos que justifiquen su uso, pues implica limitar la expectativa de ganancias económicas del contratista.

Lo primero sería determinar si nos encontramos realmente frente a una situación de oportunidad, mérito o conveniencia institucional que solo pueda ser resuelta con la terminación de determinada contratación, sin que esta pueda ser modificada o sustituida, en aplicación del principio de proporcionalidad, al utilizar las medidas menos restrictivas posibles. Esencialmente, las circunstancias de hechos que motiven el uso de esta facultad de la Administración tendrán que relacionarse al interés público que, por lo regular, se manifestará luego de materializada la contratación.

Razones de Seguridad nacional del Estado que impidan adquirir un bien o servicio, el acceso a nuevas tecnologías que impliquen beneficios extraordinarios frente a la contratación en cuestión, así como otros cambios repentinos de las circunstancias o intereses estatales. De igual forma, el descubrimiento de un nivel de peligrosidad de determinado producto o que la ejecución contractual represente un perjuicio grave al interés público.

Idealmente esta forma de terminación debería ser bilateral y para ello sería necesario comunicar al contratista el motivo por el cual se considera—objetivamente—que la revocación o terminación anticipada del contrato es la única solución posible o, al menos, la más conveniente. Para ello será esencial otorgar un plazo razonable para que el contratista se refiera a la situación planteada y acepte o no la terminación.



El contratista, por su parte, pudiera realizar alguna oferta de modificación del contrato, en lugar de terminación, que considere las circunstancias presentadas por la institución contratante, de forma que ambas partes lleguen a un acuerdo conveniente. Es vital que la motivación inicial de la institución contratante se sustente en motivación objetiva y suficiente para evitar o reducir el riesgo del mal uso de esta potestad para obligar al contratista a ofrecer mejores condiciones contractuales.

Si se trata de una terminación unilateral y la intención de terminación proviene de la institución contratante, una vez suscrito el contrato, tendrá que verificarse la existencia de una causal prevista contractual o legalmente, ya que, de lo contrario, sería necesario acudir al Tribunal Superior Administrativo, si existe oposición de parte del contratista. Esto debido a que la terminación unilateral no es un derecho absoluto de la Administración Pública.

La terminación tendrá que ser decidida a través de un acto administrativo debidamente motivado, donde se evidencien las causas, las explicaciones que descarten la utilización de soluciones de menor agravio como la modificación del contrato o la sustitución, así como la respuesta objetiva a todas las argumentaciones de las partes interesadas. Este acto debería estar precedido por informes técnicos que identifiquen la necesidad de terminar la relación contractual.

En todo caso, la terminación anticipada de un contrato requiere que se agote un procedimiento de liquidación para determinar las obligaciones ejecutadas por cada una de las partes y determinar, asimismo, los valores que deben pagarse a una u otra parte. La liquidación debería ser un proceso bilateral o donde se consideren las argumentaciones del contratista para emitir alguna decisión administrativa, por lo que es preciso contestar objetivamente todos los planteamientos.



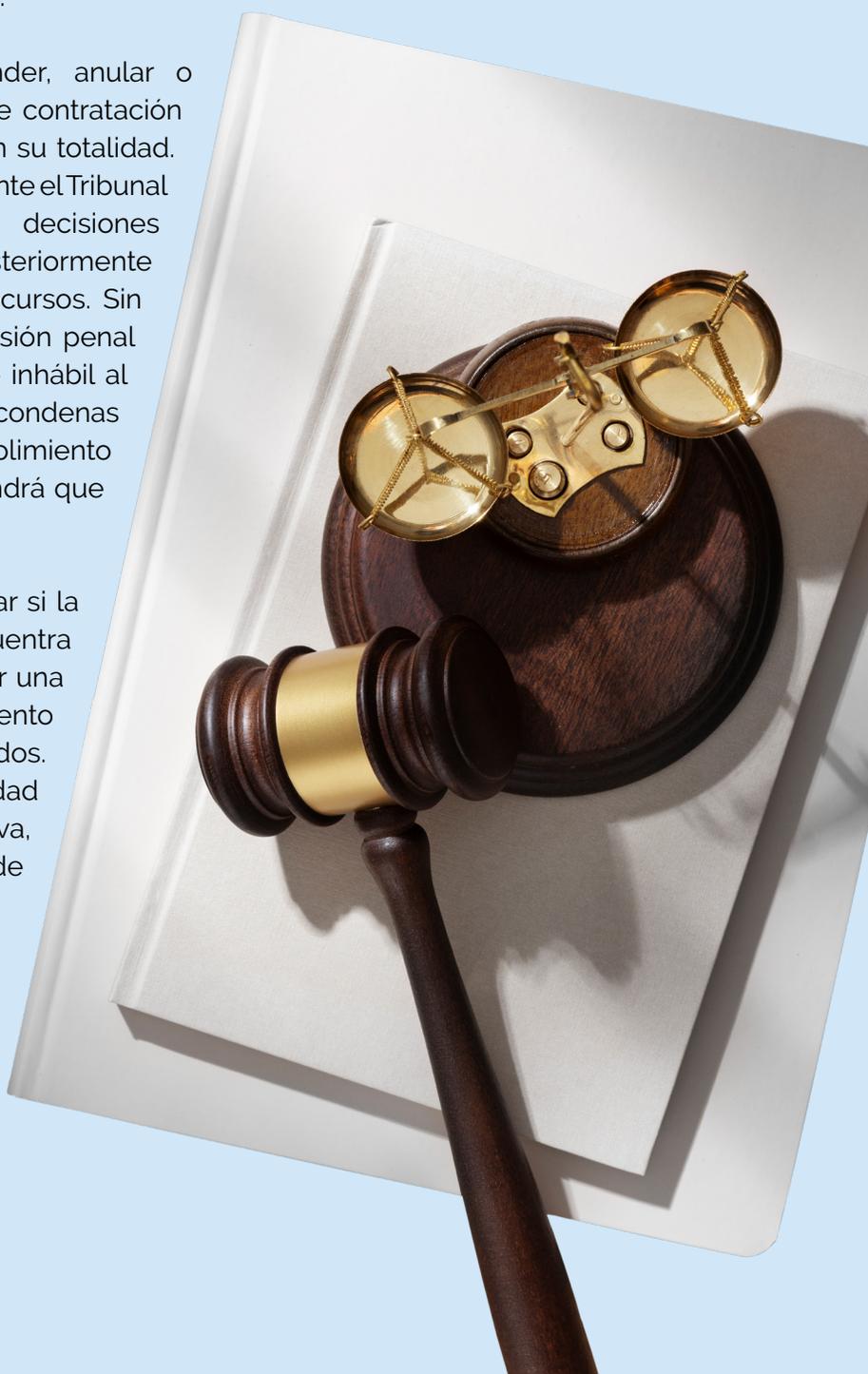
## TERMINACIÓN POR DECISIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA

---

Las contrataciones públicas podrán continuar su ejecución, a pesar de la presentación de recursos administrativos y judiciales, salvo que intervenga la decisión de la autoridad competente para su suspensión. Por este motivo, cuando se produzca una decisión judicial o administrativa que ordene la terminación del contrato —expresa o tácitamente— la institución contratante deberá verificar el procedimiento adecuado para el cumplimiento de la decisión.

El Órgano Rector podrá suspender, anular o revocar actos del procedimiento de contratación o el procedimiento de selección en su totalidad. Desde la óptica judicial, principalmente el Tribunal Superior Administrativo emitirá decisiones sobre contrataciones públicas y posteriormente los tribunales que conocen sus recursos. Sin embargo, es posible que una decisión penal incida en una contratación, si hace inhábil al contratista o si se dictan medidas o condenas contra el mismo que impidan el cumplimiento de sus obligaciones. Cada caso tendrá que ser analizado por separado.

En primer lugar, se debe determinar si la decisión es ejecutoria y no se encuentra afectada de suspensión, ya sea por una decisión particular o por el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos. Una vez se determine la ejecutoriedad de la decisión judicial o administrativa, procede realizar el procedimiento de



liquidación de la contratación. Ver apartado de liquidación del contrato.

Terminada la fase de liquidación del contrato, la institución contratante podrá valorar si necesita realizar una nueva contratación para cumplir con sus objetivos o si no existe la necesidad. En el primer escenario, se debe analizar si por el avance de la ejecución contractual se configura alguna de la excepción o si se debe adjudicar al próximo oferente en el listado de lugares ocupados o incluso iniciar una nueva contratación, conforme al artículo 191 del Reglamento de Aplicación.

La fase de liquidación no necesariamente debe interrumpir la continuación de la eventual contratación que surja, según aplique. Lo esencial será poder tomar las medidas necesarias para que se capturen todas las informaciones esenciales para realizar la liquidación e idealmente en conjunto con el contratista afectado por la terminación. De modo que se realicen las cubicaciones consensuadas, si se tratan de obras o la determinación de bienes y servicios recibidos, así como el estado de estos. En el caso de las decisiones de la Dirección General de Contrataciones Públicas — como Órgano Rector— que suelen exigir la notificación sobre su cumplimiento, pues generalmente no solo abarcan la anulación total o parcial de determinado proceso de selección, sino obligaciones que hacer como la publicación en el Portal Transaccional. En ese sentido, cuando se termine un contrato basado en una decisión del Órgano Rector, la institución contratante debe notificar dicha situación y los documentos que se emitieron.

## IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES INICIALMENTE PREVISTAS, SIN FALTA DE LAS PARTES

La presente causal de terminación se presenta en circunstancias excepcionales generalmente relacionadas a la imprevisión, pues se precisa demostrar que un hecho externo a las partes convierte en inejecutable el contrato en cuestión o, al menos, objetivamente provoca una ejecución enormemente onerosa o perjudicial para el interés público.

En esta situación, la terminación será fundamentada en un acto administrativo que determine objetivamente la causal y se ponga en conocimiento a la contraparte, permitiendo referirse sobre el particular en un plazo razonable, no inferior a los 10 días. Si no existe una oposición por parte del contratista, bastará con permitir su defensa o argumentación sobre la terminación en la cual reflejaría su aquiescencia y consideraciones particulares. Por el contrario, si existe oposición, será preciso agotar un procedimiento administrativo que permita la defensa del afectado antes de emitir el acto administrativo que decida sobre la terminación del contrato, conforme a los artículos 15 y siguientes de la Ley No. 107-13.

En el escenario donde exista la negativa del contratista, podrán agotarse las vías recursivas en sede administrativa o judicial, sin embargo, por la presunción de validez de los actos administrativos, la terminación unilateral del contrato pudiera materializarse, salvo que exista una decisión que se pronuncie sobre su suspensión.

Por último, si hubo ejecución contractual, será preciso agotar el procedimiento de liquidación del contrato.

### CAUSAS IMPUTABLES AL CONTRATISTA

- Vicios de nulidad: irregularidad del consentimiento o inhabilidad para contratar.
- Incumplimiento contractual.
- Faltas administrativas cometidas en el procedimiento de selección (sancionadas con posterioridad).

La terminación de la relación contractual cuando se imputa una falta a cualquiera de las partes contratantes reviste de la concreción de medidas que aseguren el ejercicio de los medios de defensa. Específicamente el cumplimiento del debido procedimiento administrativo<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver Ley No. 107-13 y artículo 231 del Reglamento de Aplicación de la 340-06.

El Reglamento de Aplicación enumera las principales causas de resolución o terminación del contrato de manera unilateral. En tal sentido, el artículo 190 indica las siguientes:

- 1 *La imposibilidad de ejecutar las prestaciones inicialmente previstas, cuando no sea posible cumplir con las condiciones fijadas, por causa no imputable a ninguna de las partes.*
- 2 *La declaración de quiebra o estado de notoria insolvencia del contratista para cumplir con las obligaciones necesarias para satisfacer el objeto del contrato.*
- 3 *La disolución legal de la persona jurídica, con excepción de los casos en que los pliegos de condiciones correspondientes posibiliten la sucesión del proveedor.*
- 4 *La demora del proveedor en el cumplimiento de los plazos bajo las condiciones previstas en el pliego de condiciones y el presente reglamento.*
- 5 *El incumplimiento de las obligaciones del contrato que resultan esenciales para la satisfacción de su objeto.*
- 6 *Razones o circunstancias sobrevenidas que puedan afectar el interés general.*

Las causales indicadas, a excepción del numeral donde únicamente tendría que probarse la imposibilidad, implican el cumplimiento del debido proceso, como se indica en el Reglamento de Aplicación y complementado por la Ley No. 107-13.

De manera particular, se debe asegurar que existan los informes técnicos pertinentes, así como la evaluación legal para iniciar un procedimiento que pueda resultar en un acto administrativo que determine la terminación.

## DECLARACIÓN EN QUIEBRA, ESTADO DE NOTORIA INSOLVENCIA O DISOLUCIÓN DEL CONTRATISTA

La quiebra, insolvencia o la disolución del contratista o la muerte, si es persona natural, son causas imputables al contratista.

En lo referente a la quiebra o insolvencia se debe evidenciar que el contratista se encuentra con una capacidad financiera insuficiente para la ejecución contractual. La quiebra formal conlleva un procedimiento especial que permitiría objetivamente probar con documentación la incapacidad financiera. La insolvencia, por el contrario, tendría que ser demostrada por otros medios probablemente de carácter indiciario a los que la Administración Pública tenga legalmente acceso.

En especial, tendría que demostrarse que hubo una variación en la capacidad financiera, en el caso de que este aspecto haya sido valorado al momento de seleccionar al contratista o que dicha valoración fue basada en documentos fraudulentos.

Una vez en posesión de la documentación que demuestre que el contratista no cuenta con la liquidez o capital necesario para cumplir las obligaciones contractuales, tomando como referencia un monto que debe ser establecido objetivamente, así como que el contratista tampoco cuenta con apoyo financiero de un consorciado o socio comercial, se debe emitir el acto administrativo que determine la terminación, conforme a los artículos 15 y siguientes de la Ley No. 107-13, permitiendo siempre que el afectado pueda demostrar su condición financiera.





En caso de disolución de una sociedad comercial, se deben considerar posibles cesiones y/o subcontrataciones legalmente permitidas para respetar el derecho de las partes involucradas. No obstante, una vez se produzca la disolución, esta documentación servirá de base para producir la terminación del contrato. La institución contratante debe considerar que, en principio, no persiste un derecho de ejecución contractual que permita ceder libremente el resto del contrato, en caso de una ejecución parcial. Es decir, la empresa afectada por la disolución no podría vender su derecho a continuar con el contrato a otra sociedad comercial, sino que únicamente tendría derecho a reclamar los pagos que pudieran corresponder como derechos adquiridos hasta el momento en que se produjo la terminación contractual.

En el mismo sentido, si se trata de una persona natural, la muerte no implica la inclusión en el régimen de sucesiones de la ejecución contractual por el tiempo que pudiera quedar de vigencia del contrato en cuestión. En principio, estas circunstancias deben ser resueltas conforme al artículo 191 del Reglamento de Aplicación, salvo que exista una disposición expresa que permita algún tipo de sucesión.

## **EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO QUE RESULTAN ESENCIALES PARA LA SATISFACCIÓN DE SU OBJETO Y DE OBLIGACIONES ACCESORIAS**

---

En el caso de incumplimiento contractual es importante que la obligación incumplida pueda considerarse esencial para el objeto de este, pues, en principio, las que no lo sean no conllevarían condiciones severas como la terminación del contrato.

Particularmente en estos casos es relevante destacar que se debe determinar claramente el alcance del incumplimiento y cumplir inicialmente cualquier procedimiento que el mismo contrato haya determinado para los incumplimientos. Algunos contratos establecen plazos para la puesta en mora y respuesta a inconvenientes, permitiendo al contratista la corrección antes de proceder con sanciones.

Si el incumplimiento persiste y se considera necesaria la sanción de terminación unilateral del contrato, la institución contratante debe observar las normas del procedimiento administrativo sancionador, en virtud de los artículos 35 y siguientes de la Ley No. 107-13.

## PARTICULARMENTE SE DEBEN AGOTAR LOS SIGUIENTES PASOS

1

Identificar la falta del contratista que será el incumplimiento del contrato, es decir, la obligación específica que no fue ejecutada ya sea entrega del bien, servicio u obra o la forma y tiempo de dicha obligación.

2

Una vez sea identificada la falta, la unidad encargada de la contratación debe emitir un informe técnico sobre el incumplimiento del contratista, el cual debe indicar con precisión los incumplimientos —ya sean retrasos o aspectos técnicos no satisfechos sobre los bienes, servicios u obras— y los perjuicios causados. El área jurídica emitirá un informe legal en el cual recomendará la ejecución del procedimiento administrativo sancionador o determinará que no existen méritos para el mismo. En caso afirmativo, el área jurídica actuará como instructor del procedimiento sancionador.

3

El área jurídica de la institución notificará las infracciones o faltas que se le imputan, las posibles sanciones que acarrearán las mismas, la base legal aplicable y la indicación del funcionario instructor y la autoridad sancionadora, conforme al artículo 42 de la Ley No. 107-13. Dicha notificación debe contener los informes, estudios o documentación existente que sustente el presunto incumplimiento. De igual forma, un resumen de los hechos y base legal de la situación presentada.

4

En la misma notificación se solicitará al afectado que se pronuncie sobre la situación y ejerza su derecho de defensa en un plazo razonable que tomará en cuenta el posible volumen de documentación que involucra la contratación. Para aquellas contrataciones más simples, 3 días hábiles, conforme el artículo 231 del Reglamento de Aplicación. No obstante, para contrataciones de obras u otras que reflejen cierta complejidad o a solicitud del afectado, dicho plazo pudiera extenderse a 30 días.

5

Posteriormente, la máxima autoridad ejecutiva emitirá el acto administrativo que decide sobre la sanción administrativa, si procede o no, así como sobre todos los pedimentos que pudiera realizar el afectado. Este acto o resolución será notificado al afectado y a la Dirección General de Contrataciones Públicas, si hubo una sanción.

En caso de que se decida la terminación unilateral del contrato, se procede con el procedimiento de liquidación del contrato.

## **INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL: EJECUCIÓN DE GARANTÍAS**

---

Para el incumplimiento de obligaciones accesorias o no esenciales, el Reglamento de Aplicación en el artículo 211 dispone un procedimiento, donde se debe determinar el tipo de incumplimiento o falta, permitir ejercer los medios de defensa y finalmente tomarse una decisión motivada que decida o no sobre la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento, buen uso de anticipo o vicios ocultos.

La ejecución de garantías es propiamente una sanción administrativa, a pesar de que también incluye una labor de cobro de valores frente a la entidad que emitió la garantía en cuestión. Por tanto, dicha sanción debe respetar el derecho de defensa y posteriormente ser notificada a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

La institución contratante debe analizar los tipos de garantías y los riesgos de la contratación para exigir las condiciones más apropiadas. Conforme al artículo 192 del Reglamento de Aplicación, las garantías deben ser incondicionales, irrevocables y renovables. Esta última característica se relaciona con la vigencia de esta, que debe coincidir—como mínimo—con el tiempo que corresponda a la fase de la contratación que se pretende asegurar. En especial, las garantías para el buen uso del anticipo y el fiel cumplimiento podrían necesitar renovación o extensión, cuando ocurran retrasos en la ejecución del contrato o cuando se suscriban adendas a los mismos.



## ASPECTOS GENERALES

### PROCEDIMIENTO GENERAL DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: PAUTAS GENERALES

La liquidación del contrato consiste en la determinación exacta de la ejecución contractual, cumplimiento de obligaciones y compromisos pendientes o no ejecutados. Para estos fines, proponemos las siguientes pautas generales a tomar en consideración:

- *El equipo o área técnica correspondiente debe determinar el nivel de la ejecución contractual.*
- *Determinación de las obligaciones pendientes de ejecución, ya sea por una falta del contratista o por alguna razón externa a este.*
- *Cálculo de los valores correspondientes a cada una de las obligaciones, ejecutadas o no.*
- *Comunicación al contratista de los valores determinados por la institución, permitiendo el acceso a todos los documentos relacionados a la contratación.*
- *Determinación de posible indemnización aplicable.*
- *Procurar la aquiescencia del contratista de todos los valores. Si no es posible, se emite un acto administrativo demostrando objetivamente la forma del cálculo final de la liquidación del contrato, si implica monto económico.*

La causal de terminación del contrato tendrá relevancia en el nivel de detalle de cada una de las pautas generales, en el entendido de que aquellos contratos a liquidar donde no existe el consentimiento del contratista requerirán mayor rigurosidad con la finalidad de preparar un posible litigio judicial.

El pago de indemnizaciones o conceptos pendientes deben observar las normas de control del gasto público aplicables. De igual forma, los valores a favor del Estado deben ser ingresados en la forma establecida por las autoridades financieras. En caso de que sea necesario realizar diligencias adicionales para fines del cobro, la institución contratante debe procurar agotar dicha fase.







@ComprasRD      | DGCP.GOB.DO