

## OPINIÓN N° 054-2020/DTN

Solicitante: Bravajal S.A.C  
Asunto: Alcances sobre la Directiva N° 005-2020-OSCE/CD  
Referencia: Carta N° 01-2020-BRAVAJAL/DTN

---

### 1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el gerente general de Bravajal S.A.C formula varias consultas relacionadas con la aplicación de la Directiva N° 005-2020-OSCE/CD.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

### 2. CONSULTA<sup>1</sup> Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**Ley**” a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “**Directiva**” a la Directiva N° 005-2020-OSCE/CD, que establece “Alcances y disposiciones para la reactivación de obras públicas y contratos de supervisión, en el marco de la segunda disposición complementaria transitoria del Decreto

---

<sup>1</sup> A fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para la emisión de Opinión, previstos en el TUPA del OSCE, se revisó el contenido de la solicitud de absolución de consultas normativas, advirtiéndose que dos (2) de las cinco (5) preguntas formuladas no cumplen con los requisitos establecidos, toda vez que una de ellas está orientada a determinar la forma de pago al supervisor de obra, lo cual excede el análisis de la Directiva; y la otra consulta no cumple con ser clara. Por tales razones, a fin de proceder la emisión de opinión solicitada, sólo se absolverán tres (3) de las consultas formuladas.

Legislativo N° 1486”.

Las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. “En el 7.6.2. la Directiva señala que el Supervisor por la ampliación excepcional de plazo podrá solicitar el reconocimiento de los costos debidamente acreditados. Un costo en el que han incurrido las empresas supervisoras es la remuneración del personal clave de cada Obra (Jefe de Supervisión, Asistente, Especialista) por el periodo comprendido desde el 16.03.20 (inicio de inmovilización social) hasta la fecha de reinicio efectivo de la Obra (en mérito al D.S N° 101-2020-PCM).**

*Con ello en cuenta, cuando la Directiva alude a “debidamente acreditados” se consulta si los recibos por honorarios emitidos por dichos profesionales, por el periodo comprendido entre el 16.03.20 a la fecha de reinicio efectivo de la Obra, califica para considerar a dicho costo como “debidamente acreditado”. O si este costo requiere ser acreditado a través de mayor documentación, y que documentación tendría que ser esta”.*

**2.1.1. Procedimiento de ampliación de plazo conforme al régimen general de contratación.**

En primer término es preciso reiterar que este Organismo Técnico Especializado absuelve consultas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; en tal sentido el OSCE carece de competencia para determinar si, en una circunstancia particular, determinado documento constituye prueba de un requisito exigido por una norma legal.

Sin perjuicio de lo anterior, durante la ejecución de los contratos celebrados al amparo de la normativa de Contrataciones del Estado pueden surgir eventos que ocasionan atrasos y paralizaciones, ajenos a la voluntad de las partes y debidamente comprobados, que modifican el plazo contractual. En ese contexto, el numeral 34.9 del artículo 34 de la Ley establece que el contratista puede solicitar la ampliación del plazo pactado según lo dispuesto en el Reglamento.

Al respecto, el procedimiento de ampliación de plazo que regula el Reglamento comprende una serie de formalidades y plazos que deben cumplirse para que proceda la solicitud del contratista, cuya aprobación genera el reconocimiento de mayores costos directos y mayores gastos generales, entre otros efectos económicos, según correspondan al objeto de la contratación<sup>2</sup>.

Por su parte, tratándose de contratos de obras, el Capítulo VI del Título VII del Reglamento establece las normas aplicables durante la ejecución de dichas contrataciones, entre ellas, aquellas que regulan las causales y el procedimiento de ampliación de plazo, comprendidas en los artículos 197 y 198, respectivamente.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 158 del Reglamento, por la ampliación del plazo en contratos de consultoría de obras se paga al contratista el gasto general y el costo directo, este último debidamente acreditado, además de la utilidad.

Precisado lo anterior, es importante puntualizar que el procedimiento regular de ampliación de plazo responde a un contexto general, en el que las partes contratantes se encuentran en la posibilidad de cumplir con las formalidades y exigencias que dicho trámite demanda, y de continuar con la ejecución habitual de las prestaciones a su cargo, conforme a lo que establece el Reglamento. Sin embargo, dicho procedimiento resultaría insuficiente ante un estado excepcional que afecta no solo la continuidad de la ejecución contractual sino también el equilibrio económico financiero de las contrataciones del Estado, situación que amerita una regulación y mecanismos apropiados que permitan la reactivación de dichas contrataciones.

### **2.1.2. Procedimiento excepcional de ampliación de plazo.**

En el marco del Estado de Emergencia Nacional producido por el COVID-19, aprobado por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus modificatorias, se produjo la paralización de contrataciones suscritas bajo el ámbito del régimen general de contrataciones del Estado, entre otras actividades económicas. En ese contexto, se publicó el Decreto Legislativo N° 1486, “*Decreto Legislativo que establece Disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas*”, en cuya Segunda Disposición Complementaria Transitoria se establecen mecanismos excepcionales para la reactivación de obras públicas y sus respectivos contratos de supervisión.

En virtud de lo dispuesto en dicha Disposición Complementaria Transitoria<sup>3</sup>, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) establece mediante Directiva los alcances y disposiciones para la reactivación de obras públicas y contratos de supervisión, regulando -entre otros mecanismos- el “procedimiento excepcional de ampliación de plazo”.

Sobre el particular, el numeral 6.1 de la Directiva establece que el “procedimiento excepcional de ampliación de plazo” aplica para la reactivación de los contratos de obra vigentes y sus respectivos contratos de supervisión, cuya ejecución se **paralizó por efecto del Estado de Emergencia Nacional, declarado por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM** y sus modificatorias.

### **2.1.3. Ampliación excepcional de plazo y sus efectos en el contrato de supervisión**

En relación con el impacto en el contrato del supervisor de obra, el numeral 7.6.1 de la Directiva dispone lo siguiente: “*Como consecuencia de la aprobación de la ampliación excepcional de plazo del contrato de ejecución de obra se amplía el plazo de ejecución del contrato de supervisión*” (el subrayado es agregado). De esta manera, dicho dispositivo resalta el vínculo que existe entre la supervisión de la obra y la ejecución de ésta, reconociendo los efectos de la ampliación excepcional de plazo que repercuten en el contrato de supervisión de obra.

---

<sup>3</sup> Conforme a lo dispuesto en el último párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1486.

Al respecto, el numeral 7.6.2 de la Directiva establece que “Por la ampliación excepcional de plazo antes mencionada [es decir, la del contrato de ejecución de obra], el Supervisor podrá solicitar el reconocimiento y pago de gastos generales, y los costos debidamente acreditados, por la implementación de las medidas de prevención y control del covid-19, dispuestas para su actividad por el sector competente, y que resulten aplicables a su contrato” (el subrayado es agregado).

Como se observa, conforme al citado dispositivo el contratista supervisor puede solicitar el reconocimiento y pago de los siguientes conceptos económicos: (i) gastos generales; y, (ii) costos debidamente acreditados, por la implementación obligatoria de las medidas de prevención y control del covid-19, y que resulten aplicables a su contrato<sup>4</sup>.

Ahora bien, cabe precisar que el reconocimiento de gastos generales y/o costos directos relacionados con la ampliación excepcional de plazo que regula la Directiva debe sujetarse a los principios de eficacia y eficiencia, equidad e integridad, tal como se establece en el numeral 6.5 de la Directiva. En ese contexto, para efectos del pago por dichos conceptos económicos, éstos deben encontrarse debidamente acreditados, sustentándose mediante facturas, boletas de pago u otros documentos que permitan acreditar fehacientemente que se ha incurrido en tales conceptos. Al respecto, corresponde a la Entidad determinar si los recibos por honorarios presentados por el supervisor de obra resultan suficientes para tales efectos, o si requiere de documentación adicional.

**2.2. “En el 7.2.3. i) la Directiva señala que producto de la ampliación de plazo excepcional el Ejecutor de Obra podrá solicitar el reconocimiento de: “los costos directivos (...) gastos generales variables en que se haya incurrido o que se hayan devengado durante el periodo en que la obra se encontró paralizada”; y como referim [sic] 7.6.7; los líneas arriba, en el ítem 7.6.2 para el Supervisor precisa solamente: (...) el reconocimiento y pago de gastos generales, y los costos debidamente acreditados” omitiendo la prerrogativa que si tiene el Ejecutor de Obra del reconocimiento del costos directo y gastos generales que se hayan devengado en el periodo en el que la obra se encontró paralizada.**

*Con ello en cuenta se consulta si es que el Supervisor de Obra de igual manera que el Ejecutor de Obra podrá solicitar el reconocimiento de “los costos directos en que haya incurrido o que se hayan devengado durante el periodo en que la obra se encontró paralizada”.*

### **2.2.1 Sobre la aprobación de la ampliación excepcional de plazo del contrato de ejecución de obras y su vínculo con la solicitud del contratista supervisor**

---

<sup>4</sup> Para tal efecto, dentro de los diez (10) días calendario siguientes de comunicada la aprobación de la ampliación excepcional del plazo de ejecución de obra, el supervisor debe presentar a la Entidad -de forma física o virtual- la cuantificación de los mayores gastos generales vinculados a dicha ampliación de plazo y, en su caso, acreditar los costos en los que incurrirá por la implementación de las medidas antes señaladas.

Como se indicó al absolver la consulta anterior, el numeral 7.6.1 de la Directiva dispone que “*Como consecuencia de la aprobación de la ampliación excepcional de plazo del contrato de ejecución de obra se amplía el plazo de ejecución del contrato de supervisión*”, en virtud de lo cual, **el contratista supervisor puede solicitar el reconocimiento y pago de los siguientes conceptos económicos: (i) gastos generales; y, (ii) costos debidamente acreditados**, por la implementación obligatoria de las medidas de prevención y control del covid-19, y que resulten aplicables a su contrato.

Para tal efecto, el segundo párrafo del numeral 7.6.2 de la Directiva establece lo siguiente: “*(...) dentro de los diez (10) días calendario siguientes de comunicada la aprobación de la ampliación excepcional del plazo de ejecución de obra, el Supervisor de obra debe presentar a la Entidad, de forma física o virtual, la cuantificación de los mayores gastos generales vinculados a dicha ampliación de plazo y, en su caso, acreditar los costos en los que incurrirá por la implementación de las medidas de prevención y control de COVID-19*”. (El énfasis es agregado).

Tal como se desprende del citado numeral, la cuantificación de los conceptos económicos –distintos a los costos por implementación de medidas COVID-19-, **cuyo reconocimiento y pago puede solicitar el contratista supervisor, se encuentra vinculada a la ampliación excepcional del plazo de ejecución de obra**; lo cual obedece a la evidente relación que existe entre los contratos de obra y de supervisión, y la efectiva ejecución de actividades de supervisión que demanda dicha relación.

Por lo expuesto, es importante señalar que según el numeral 7.2.3 de la Directiva, la solicitud de ampliación excepcional de plazo que presenta el ejecutor de obra cuantifica, entre otros conceptos económicos, “*Los costos directos, cuando corresponda, y gastos generales variables en que se haya incurrido o que se hayan devengado durante el periodo en que la obra se encontró paralizada debido a la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, y que sean consecuencia de ésta*”.

Al respecto, si bien la paralización de obra supone un periodo de inejecución de prestaciones contractuales, en él pueden haberse devengado –o incurrido- en costos directos y/o gastos generales variables, según se requiera en atención al caso concreto, tal como lo establece la Directiva; situación que no resulta ajena al contrato del supervisor, cuyo rol es indispensable para realizar el debido control de la obra hasta culminar su ejecución, en salvaguarda de los intereses públicos que persigue la Entidad. Esto último se reconoce expresamente en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1486, que establece disposiciones aplicables para la reactivación de los contratos de obra vigentes y sus respectivos contratos de supervisión<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre otras disposiciones que pueden aplicarse, el literal c) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del referido Decreto Legislativo, establece que las entidades se encuentran facultadas para acordar con el ejecutor de obra y supervisor de la obra modificaciones contractuales que permitan implementar medidas para la prevención y control frente a la propagación del COVID-19 dispuestas por

En esa medida, atendiendo a la vinculación que existe entre los gastos generales y/o costos debidamente acreditados que cuantifica el supervisor de obra, con la ampliación excepcional de plazo de ejecución de obra aprobada, y conforme a lo dispuesto en el numeral 7.6.2 de la Directiva, dicho supervisor puede considerar en la solicitud que presente a la Entidad –según corresponda- aquellos conceptos económicos en los que haya incurrido, o que se hayan devengado, durante el periodo en que la obra se encontró paralizada por la Declaratoria de Emergencia Nacional, y que sean consecuencia de ésta.

***2.3. En el 7.1.1 la Directiva señala que el Ejecutor de Obra presentara a la Entidad contratante la solicitud de ampliación de plazo excepcional. Con lo que a diferencia del procedimiento de ampliación de plazo regular contenido en el RCE el Supervisor de Obra no participa en el trámite de esta ampliación de plazo excepcional.***

***Con ello en cuenta se consulta, en la eventualidad de que la Entidad Contrante traslade al Supervisor de Obra la solicitud de ampliación de plazo excepcional del Ejecutor de Obra “para revisión” ¿existe una obligación contractual para el Supervisor de Obra de revisar esta solicitud considerando que la Directiva no exige la participación del Supervisor ni el Contrato de Supervisión lo prevé y en consecuencia no existe obligación legal ni contractual?***

Tal como se indicó al absolver la primera consulta, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1486, la Directiva regula el “procedimiento excepcional de ampliación de plazo”, aplicable para la reactivación de los contratos de obra vigentes y sus respectivos contratos de supervisión, cuya ejecución se paralizó por efecto del Estado de Emergencia Nacional, declarado por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus modificatorias.

En ese contexto, el numeral 7.1 de la Directiva establece las reglas específicas aplicables al procedimiento excepcional de ampliación de plazo, en el cual se prevé la participación del funcionario competente de la Entidad, previa opinión del área usuaria, para la notificación del pronunciamiento sobre la solicitud del ejecutor de Obra, conforme a lo dispuesto en el numeral 7.1.2.

Asimismo, en relación con la evaluación y pronunciamiento respecto de la solicitud de ampliación excepcional de plazo, el numeral 7.3.1 de la Directiva establece lo siguiente: “El área usuaria de la Entidad evaluará las estimaciones y sustentos presentados por el contratista, respecto de los rendimientos y duración de actividades, a fin de calcular el mayor plazo que se requiere para ejecutar la obra, y los correspondientes costos directos y gastos generales, así como el impacto económico por la implementación de las medidas para prevención y control frente

---

los sectores competentes y otras que resulten necesarias para la reactivación de la obra, debiendo reconocer el costo que ello demande.

*a la propagación del COVID-19 para la reanudación de los trabajos”*. (El subrayado es agregado).

A partir de los referidos numerales, se desprende que la opinión del área usuaria de la Entidad comprende la evaluación de todo el contenido de la solicitud de ampliación excepcional de plazo presentada por el ejecutor de obra; sin embargo, no se alude a la evaluación de la participación del supervisor en el marco de la opinión que la Entidad requiere para emitir su pronunciamiento sobre dicha solicitud.

En dicho contexto, si bien la Directiva prevé que la evaluación sobre la solicitud de ampliación excepcional de plazo del ejecutor de obra recae sobre las Entidades, en aplicación del mandato contenido en el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley, y considerando además que muchas de ellas no cuentan con un área técnica o no se encuentran en la capacidad de pronunciarse sobre dicha solicitud sin la opinión técnica del supervisor de obra, como sustento; tales Entidades podrían ordenar que el supervisor efectúe el servicio que dicha evaluación demanda (emitir opinión técnica sobre la referida solicitud), en cuyo caso, éste se encontraría obligado a efectuarlo, y la Entidad a reconocer y pagar el costo correspondiente por dicho servicio, el cual cuantificaría el supervisor en la solicitud que presente conforme al numeral 7.6 de la Directiva.

### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1.** El reconocimiento de gastos generales y/o costos directos relacionados con la ampliación excepcional de plazo que regula la Directiva debe sujetarse a los principios de eficacia y eficiencia, equidad e integridad, tal como se establece en el numeral 6.5 de la Directiva. En ese contexto, para efectos del pago por dichos conceptos económicos, éstos deben encontrarse debidamente acreditados, sustentándose mediante facturas, boletas de pago u otros documentos que permitan acreditar fehacientemente que se ha incurrido en tales conceptos. Al respecto, corresponde a la Entidad determinar si los recibos por honorarios presentados por el supervisor de obra resultan suficientes para tales efectos, o si requiere de documentación adicional.
- 3.2.** En atención a la vinculación que existe entre los gastos generales y/o costos debidamente acreditados que cuantifica el supervisor de obra, con la ampliación excepcional de plazo de ejecución de obra aprobada, y conforme a lo dispuesto en el numeral 7.6.2 de la Directiva, dicho supervisor puede considerar en la solicitud que presente a la Entidad –según corresponda- aquellos conceptos económicos en lo que se haya incurrido, o que se hayan devengado, durante el periodo en que la obra se encontró paralizada por la Declaratoria de Emergencia Nacional, y que sean consecuencia de ésta.
- 3.3.** Si bien la Directiva prevé que la evaluación sobre la solicitud de ampliación excepcional de plazo del ejecutor de obra recae sobre las Entidades, en aplicación del mandato contenido en el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley, y considerando además que muchas de ellas no cuentan con un área técnica o

no se encuentran en la capacidad de pronunciarse sobre dicha solicitud sin la opinión técnica del supervisor de obra, como sustento; tales Entidades podrían ordenar que el supervisor efectúe el servicio que dicha evaluación demanda (emitir opinión técnica sobre la referida solicitud), en cuyo caso, éste se encontraría obligado a efectuarlo, y la Entidad a reconocer y pagar el costo correspondiente por dicho servicio, el cual cuantificaría el supervisor en la solicitud que presente conforme al numeral 7.6 de la Directiva.

Jesús María, 17 de julio de 2020

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

LAA