

OPINIÓN N° 084-2020/DTN

Entidad: Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED
Asunto: Determinación y aplicación de penalidad por mora en entregas parciales
Referencia: Oficio N° 2023-2020-MINEDU/VMGI-PRONIED

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Director Ejecutivo del Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED formula consultas sobre la determinación y aplicación de penalidades por mora en el marco de la normativa de contrataciones del Estado.

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, así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias.

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

2. CONSULTAS 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.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1** *“¿El retraso injustificado del contratista en la ejecución de cualquier entregable y/o informe, que tenga un monto y plazo específico, estará sujeto a la aplicación de penalidad por mora, independientemente de si estamos o no ante un contrato de ejecución única (por ejemplo, un contrato para la elaboración de un expediente técnico que incluye la presentación de varios entregables según las*

especialidades)?”.

Finalidad y función de la penalidad por mora.

- 2.1.1 En primer lugar, corresponde señalar que en el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado¹, el incumplimiento o el retraso en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista puede determinar la aplicación de penalidades al contratista y/o la resolución del contrato.

Al respecto, es importante indicar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 161 del Reglamento, el contrato establece las penalidades aplicables al contratista ante el incumplimiento injustificado de sus obligaciones contractuales, las cuales deben ser **objetivas, razonables y congruentes** con el objeto de la convocatoria.

Asimismo, el citado artículo dispone en su numeral 161.2 que *“La Entidad prevé en los documentos del procedimiento de selección la aplicación de la **penalidad por mora**; asimismo, puede prever otras penalidades (...)”*. (El resaltado es agregado).

En esa medida, se advierte que las penalidades que prevé la normativa de contrataciones del Estado, son: i) la ***“penalidad por mora” en la ejecución de la prestación***; y, ii) *“otras penalidades”*; las cuales se encuentran reguladas conforme a lo establecido en los artículos 162 y 163 del Reglamento, respectivamente.

Adicionalmente, cabe precisar que la finalidad de establecer dichas penalidades es desincentivar el incumplimiento del contratista, así como resarcir a la Entidad por el perjuicio que le hubiera causado tal incumplimiento o el retraso en la ejecución de las prestaciones a su cargo².

- 2.1.2 Ahora bien, en relación con la *“penalidad por mora”* es preciso mencionar que ésta tiene por finalidad incentivar al contratista a cumplir con los ***plazos*** establecidos en el contrato; por tanto, la penalidad por mora sanciona el retraso en la ejecución de las prestaciones a cargo de los contratistas, constituyéndose como el mecanismo coercitivo idóneo para asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones asumidas por ellos.

Adicionalmente a lo expuesto, la aplicación de la penalidad por mora cumple una función resarcitoria de los eventuales daños y perjuicios que el contratista haya ocasionado a la Entidad con su cumplimiento tardío, la cual se concibe como un mecanismo destinado a fijar la reparación en caso de cumplimiento tardío y siempre que este incumplimiento sea imputable al deudor³.

¹ Cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado está conformada por la Ley, el Reglamento y las Disposiciones de carácter reglamentario emitidas por el OSCE.

² En concordancia con lo señalado en diversas Opiniones emitidas por esta Dirección, tales como las Opiniones N° 092-2017/DTN y 151-2017/DTN, entre otras.

³ OSTERLING PARODI, Felipe. Las Obligaciones. Vol. VI. 5ª edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995. Pág. 224.

Aplicación de la penalidad por mora.

2.1.3 Conociendo la naturaleza de la penalidad por mora es preciso referirnos a su fórmula de cálculo, la cual se encuentra establecida en el artículo 162 del Reglamento conforme a lo siguiente:

“162.1. En caso de retraso injustificado del contratista en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato, la Entidad le aplica automáticamente una penalidad por mora por cada día de atraso. La penalidad se aplica automáticamente y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Penalidad diaria} = \frac{0,10 \times \text{monto vigente}}{F \times \text{plazo vigente en días}}$$

Donde F tiene los siguientes valores:

- a) Para plazos menores o iguales a sesenta (60) días, para bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras: F 0.40.*
- b) Para plazos mayores a sesenta (60) días:*
 - b.1) Para bienes, servicios en general y consultorías: F = 0.25*
 - b.2) Para obras: F = 0.15*

162.2. Tanto el monto como el plazo se refieren, según corresponda, al monto vigente del contrato o ítem que debió ejecutarse o, en caso que estos involucraran obligaciones de ejecución periódica o entregas parciales, a la prestación individual que fuera materia de retraso. (...).”

Como se observa, la penalidad por mora se aplica **de manera automática** ante el retraso injustificado del contratista en la ejecución de la prestación materia del contrato; para calcularse dicha penalidad se aplica una fórmula que determina la penalidad por cada día de atraso, fórmula que tiene en consideración el monto y plazo vigentes del contrato (o ítem) que debió ejecutarse o, **en el caso de contratos de ejecución periódica o con entregas parciales**, a la prestación individual que fuera materia de retraso.

2.1.4 Al respecto, es preciso señalar que desde la perspectiva de la ejecución de los contratos, éstos se dividen en contratos de “*ejecución única*” y contratos “*de duración*”; así, Messineo señala que un contrato será de “*ejecución única*”, cuando se ejecuta en un solo acto que agota su finalidad; en tanto que será “*de duración*” cuando su ejecución se distribuye en el tiempo para alcanzar el fin requerido por las partes⁴.

Así, en relación con los contratos “*de duración*”, el referido autor señala que éstos se clasifican a su vez en contratos de “*ejecución continuada*” y de “*ejecución periódica*”, siendo que un contrato es de “*ejecución continuada*” cuando “*la prestación (por regla general, de hacer, pero también de no hacer) es única pero sin interrupción (locación, arrendamiento, suministro de energías comodato o similares)*”, y es de “*ejecución periódica*” cuando “*existen varias prestaciones (por regla general, de hacer), que se presentan en fechas establecidas de antemano (por*

⁴ MESSINEO, Francesco. *Doctrina General del Contrato*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1952, pág. 429-430.

ejemplo, renta y contrato vitalicio; venta en uno de sus particulares aspectos: arg. art. 1518, parágrafo), o bien intermitentes, a pedido de una de las partes (ejemplo, cuenta corriente, apertura de crédito en cuenta corriente, seguro de abono)".⁵

Adicionalmente, De La Puente y Lavallo⁶ precisa que "(...) *el contrato es de ejecución periódica, llamado también de tracto sucesivo, cuando la obligación contractual da lugar a varias prestaciones instantáneas del mismo carácter (generalmente de hacer, pero que puede ser también de dar) que deben ejecutarse periódicamente -de un modo fraccionado con una cierta distancia temporis una de la otra- durante la vigencia del contrato, por tener las partes interés de satisfacer una necesidad que presenta el carácter de periódica. (...)*".

En ese sentido, y conforme a la definición indicada en la Opinión N° 089-2019/DTN, un contrato de ejecución periódica es aquel en el cual existen varias prestaciones, las cuales son ejecutadas en diversas fechas futuras con intervalos de tiempo entre cada una de ellas.

2.1.5 Por su parte, según De La Puente y Lavallo⁷, las "*prestaciones parciales*" están referidas a las **diversas prestaciones que los contratistas deberán realizar en el tiempo durante el trámite de un contrato de ejecución periódica**, precisando que en este tipo de contratos el contratista deberá efectuar las mismas prestaciones repetidamente en el tiempo, mientras la obligación se encuentre vigente.

Asimismo, las prestaciones parciales **deben estar determinadas o deben poder determinarse indubitablemente, pues solamente así puede efectuarse cada una de las contraprestaciones parciales, vale decir, los pagos parciales correspondientes**. De esta manera, si no es posible determinar la prestación parcial, no puede realizarse el pago parcial respectivo, y en consecuencia no podrá conocerse el monto de la referida prestación parcial.

Así, tanto el plazo como el monto de la prestación parcial deben encontrarse definidos en el contrato o deben poder ser indubitablemente definidos a partir de éste, el cual está conformado por el documento que lo contiene, los documentos del procedimiento de selección que establezcan reglas definitivas y la oferta ganadora, así como por los documentos derivados del procedimiento de selección que establezcan obligaciones para las partes.

Como se observa, para la aplicación de la fórmula de penalidad diaria prevista en el numeral 162.1 del artículo 162 del Reglamento, la Entidad debe emplear tanto el "*monto*" como el "*plazo*" del contrato o del ítem, **salvo en los contratos que involucren obligaciones de "ejecución periódica" o "entregas parciales"**, en los cuales dicho cálculo debe realizarse tomando en consideración **el plazo y el monto de la prestación individual materia de retraso**.

⁵ Ídem, pág. 431.

⁶ DE LA PUENTE Y LAVALLO, Manuel. *El Contrato en general*, Tomo I, Lima: Palestra Editores S.R.L., segunda edición, 2003, pág. 184.

⁷ Ídem, pág. 184.

Aplicación de la penalidad por mora en contratos con entregas parciales.

2.1.6 Ahora bien, teniendo clara la distinción entre un contrato de ejecución única y aquellos de ejecución periódica, es pertinente anotar que, en el marco de los contratos regulados por la normativa de contrataciones del Estado, **cabe la posibilidad de que en un contrato de ejecución única existan entregas parciales**, conforme al criterio establecido en la Opinión N° 103-2019/DTN.

Así, conforme al ejemplo establecido en la referida opinión, cabe la posibilidad de que la Entidad, con la finalidad de asegurar la ejecución oportuna de un contrato de consultoría de obra consistente en la elaboración de un expediente técnico, contemple que el contratista deberá entregar en determinadas fechas establecidas de antemano (en las bases) cada uno de los componentes que conforman el Expediente Técnico. En tal supuesto, la circunstancia de que se hubiesen contemplado tales entregas parciales no altera la naturaleza del contrato, es decir, **no cambia el hecho de que tal contrato de elaboración de expediente técnico sea un contrato de ejecución única**, pues la finalidad del contrato sólo será lograda en la medida en que se entregue el documento final, esto es, el expediente técnico de obra.

En ese sentido, y en atención a la consulta formulada, el retraso injustificado del contratista en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato, da lugar a **la aplicación automática de la penalidad por mora**. Cuando se trate de un contrato de ejecución única, como por ejemplo la consultoría de obra para la elaboración de expediente técnico de obra, es probable que dicho contrato –sin perjuicio de la penalidad que corresponda por el retraso en la ejecución de la prestación única– prevea la obligación de realizar entregas parciales; en tal caso, a efectos de aplicar automáticamente penalidades por el retraso de cada una éstas, es necesario que tanto sus plazos como sus montos estén definidos en el contrato.

2.2 *“En caso el retraso en la ejecución del entregable y/o informe esté sujeto a penalidad por mora, ¿esta se aplicará en función al monto y plazo del contrato o al monto y plazo del respectivo entregable o informe?” (sic.)*

Efectuadas las precisiones anteriores, debe señalarse que la penalidad por mora en la ejecución de las prestaciones debe incorporarse en todos los contratos celebrados en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, y debe ser aplicada –**de forma automática**– cuando el contratista no cumpla injustificadamente con las prestaciones a su cargo en el plazo previsto en el contrato.

Asimismo, el cálculo del monto de la penalidad por mora dependerá de los elementos “*monto*” y “*plazo*” del contrato, cuyos valores, a su vez, dependerán de la naturaleza del contrato que sea objeto de análisis. Si se trata de un contrato de ejecución única, deberá aplicarse respecto del monto y plazo del contrato vigente o ítem a ejecutarse; si, en cambio, se trata de un contrato de ejecución periódica o uno que, **siendo de ejecución única, hubiese contemplado entregas parciales, el cálculo de la penalidad diaria se debe realizar tomando en consideración el plazo y el monto de las prestaciones individuales materia de retraso.**

Cabe anotar que, de conformidad con lo señalado en el numeral 2.1.5 de la presente opinión, a fin de aplicar de manera automática la penalidad por mora a las “prestaciones individuales” materia de retraso, el “monto” y el “plazo” de cada una de las prestaciones parciales del contrato de ejecución periódica o, de ser el caso, de cada una de las entregas parciales del contrato de ejecución única, deberán estar contemplados en el contrato o deberán poder definirse indubitavelmente a partir de él⁸.

2.3 “¿Es normativamente posible que las Entidades deduzcan las penalidades en cualquier momento posterior al incumplimiento que las genera (en liquidación, por ejemplo) o solo debería aplicarse en el pago a cuenta o valorización correspondiente al periodo en el que se haya producido el incumplimiento?”

De conformidad con el numeral 161.4 del artículo 161 del Reglamento las penalidades establecidas en el marco de la normativa de contrataciones del Estado *"se deducen de los pagos a cuenta, de las valorizaciones, del pago final o en la liquidación final, según corresponda; o si fuera necesario, se cobra del monto resultante de la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento"*.

En ese orden de ideas, si corresponde la aplicación automática de una penalidad, ésta se deduce: i) de los pagos a cuenta; ii) de las valorizaciones; iii) del pago final; o, iv) en la liquidación final, según corresponda; o si fuera necesario, vi) se cobra del monto resultante de la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento.

2.4 “¿Dicha respuesta cambia o es la misma si se considera el cuarto párrafo del artículo 132 del Reglamento anterior?”

La redacción del numeral 161.4 del artículo 161 del Reglamento coincide con la del último párrafo del artículo 132 del Decreto Supremo N° 350-2015-EF, norma que aprueba el anterior Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, con lo que lo indicado al absolver la consulta anterior se mantiene incluso en dicha norma.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El cálculo del monto de la penalidad por mora dependerá de los elementos “monto” y “plazo” del contrato, cuyos valores, a su vez, dependerán de la naturaleza del contrato que sea objeto de análisis. Si se trata de un contrato de ejecución única, deberá aplicarse respecto del monto y plazo del contrato vigente a ejecutarse; si, en cambio, se trata de un contrato de ejecución periódica o uno que, siendo de ejecución única, hubiese contemplado entregas parciales, el cálculo de la penalidad diaria se debe realizar tomando en consideración el plazo y el monto de las prestaciones individuales materia de retraso.
- 3.2. Con la finalidad de aplicar la penalidad por mora a las “prestaciones individuales” materia de retraso, el “monto” y el “plazo” de las prestaciones parciales del contrato

⁸ En este extremo de la presente Opinión es pertinente anotar que el numeral 162.3. del artículo 162 del Reglamento señala que *“En caso no sea posible cuantificar el monto de la prestación materia de retraso, la Entidad puede establecer en los documentos del procedimiento de selección la penalidad a aplicarse”*.

de ejecución periódica –o, de ser el caso, de las entregas parciales del contrato de ejecución única- deberán estar contemplados en el contrato o deberán poder definirse indubitablemente a partir de él.

- 3.3. Cuando se trate de un contrato de ejecución única, como por ejemplo la consultoría de obra para la elaboración de expediente técnico de obra, es probable que dicho contrato –sin perjuicio de la penalidad que corresponda por el retraso en la ejecución de la prestación única- prevea la obligación de realizar entregas parciales; en tal caso, a efectos de aplicar automáticamente penalidades por el retraso de cada una de éstas, es necesario que tanto sus plazos como sus montos estén definidos en el contrato.
- 3.4. Si corresponde la aplicación de una penalidad, esta se deduce: i) de los pagos a cuenta; ii) de las valorizaciones; iii) del pago final; o, iv) en la liquidación final, según corresponda; o si fuera necesario, vi) se cobra del monto resultante de la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento.

Jesús María, 10 de septiembre de 2020

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RAC.