

OPINIÓN N° 157-2019/DTN

Solicitante: Proyecto Verde Asesores y Consultores S.A.C.
Asunto: Plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra.
Referencia: Carta N° 30-07-2019-PROVER

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el representante legal de Proyecto Verde Asesores y Consultores S.A.C., formula diversas consultas relacionadas con el plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra, en el marco de lo dispuesto por 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.

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

2. CONSULTAS¹ 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° 1341, vigente desde el 3 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019.

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnico Normativa, se han revisado las consultas planteadas por el solicitante, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Procedimiento N° 90 del TUPA del OSCE, advirtiéndose que:

- La Consulta N° 2 está referida a analizar el sentido y alcance de la disposición del numeral 160.1 del artículo 160 del Reglamento respecto a las funciones del supervisor, en relación al "avance físico de la obra" (valorización mensual de obra), a la "ejecución efectiva de las labores de supervisión" y a la "ejecución de actos de supervisión", entre otros aspectos; en esa medida, esta consulta no se encuentra vinculada a las Consultas N° 1, N° 3, N° 4 y N° 5 en tanto que éstas se encuentran referidas al plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra. Por tal motivo, dado que la presente consulta incumple los requisitos previstos en el Procedimiento N° 90 del TUPA, no será absuelta.
- El último extremo de la Consulta N° 4 está referida a analizar el sentido y alcance de la causales para la configuración de la ampliación de plazo contractual; en esa medida, esta consulta no se encuentra vinculada a las Consultas N° 1, N° 3, N° 4 (extremos que son absueltos en el análisis de la Opinión) y N° 5 en tanto que éstas se encuentran referidas al plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra. Por tal motivo, dado que la presente consulta incumple los requisitos previstos en el Procedimiento N° 90 del TUPA, no será absuelta.

- **"Reglamento"** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, vigente desde el 3 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019.

Dicho lo anterior, corresponde señalar que las consultas formuladas son las siguientes:

2.1. *"Para determinar el plazo de ejecución real de las labores de supervisión hasta el momento de la recepción de obra, sobre el cual se debe aplicar la tarifa fija contratada; para el cálculo del monto total a valorizar por el supervisor; ¿es acorde con la normativa de contrataciones, computar dicho plazo desde el día siguiente del cumplimiento de las condiciones establecidas en artículo 152 del Reglamento, hasta que se firme el acta de recepción de obra con conformidad por las partes y/o suceda cualquiera de los supuestos previstos en los numerales 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 178 del Reglamento?, o en su defecto, precise ¿Cuándo inicia y culmina el plazo de ejecución real de la supervisión de obra sujeto a valorización por tarifa?, ¿La participación de la supervisión durante la recepción de obra forma parte del plazo de ejecución real y por ende está sujeta al pago de tarifas?."*

2.1.1. Conforme a lo señalado en los antecedentes de la presente Opinión, las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas de manera genérica, vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos; ello en virtud de la habilitación legal conferida a través del literal n) del artículo 52 de la Ley.

En ese sentido, se efectuarán las siguientes precisiones de carácter general en relación con el plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

2.1.2. En primer lugar, debe indicarse que el artículo 159 del Reglamento establece que durante la ejecución de una obra debe contarse, de modo permanente y directo, con un inspector o con un supervisor, a elección de la Entidad, a menos que el valor de la obra a ejecutarse sea igual o superior al monto establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo, supuesto en el cual, necesariamente debe contarse con un supervisor de obra.

En ese sentido, si bien el contrato de supervisión es un contrato independiente del contrato de obra -en tanto constituyen relaciones jurídicas distintas-, ambos se encuentran directamente vinculados en virtud de la naturaleza accesoria que tiene el primero respecto del segundo. Esta relación de accesoriedad determina que los eventos que afectan la ejecución de la obra, por lo general, también afectan las labores del supervisor.²

Así, considerando la naturaleza accesoria que tiene el contrato de supervisión respecto del contrato de obra -naturaleza que se origina en la obligación que tiene el supervisor de velar de forma directa y permanente por la correcta ejecución del contrato de obra-, se requiere que el supervisor ejerza su actividad de control durante toda la ejecución de la obra y su recepción, incluso si el contrato de obra original sufre modificaciones.

² Esta interpretación se encuentra acorde al criterio desarrollado en la Opinión N° 044-2018/DTN. La misma puede encontrarse en el portal electrónico del OSCE (<http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>) o a través del "buscador de interpretación normativa".

- 2.1.3. En la línea de lo señalado, según el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley, "*Cuando la supervisión sea contratada con terceros, el plazo inicial del contrato debe estar vinculado al del contrato de la prestación a supervisar y comprender hasta la liquidación de la obra o la conclusión del servicio, de acuerdo a lo que establece el reglamento (...)*". (El subrayado es agregado).

Por lo tanto, el numeral 120.3 del artículo 120 del Reglamento establece que "*El plazo de ejecución contractual de los contratos de supervisión de obra debe estar vinculado a la duración de la obra supervisada*".

Cabe precisar que, de conformidad con el numeral 120.4 del precitado dispositivo, "*Cuando se haya previsto en el contrato de supervisión que las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra: (i) el contrato de supervisión culmina en caso la liquidación sea sometida a arbitraje; (ii) el pago por las labores hasta el momento en que se efectúa la recepción de la obra, debe ser realizado bajo el sistema de tarifas mientras que la participación del supervisor en el procedimiento de liquidación debe ser pagada empleando el sistema a suma alzada*". (El subrayado es agregado).

Como se puede inferir de las disposiciones citadas, el plazo de ejecución de la supervisión debe estar vinculado a la duración de la obra supervisada³ -*debido a la naturaleza accesoria que existe entre ambos contratos*-, ello en virtud de que los trabajos ejecutados por el contratista de obra deben ser controlados de forma permanente; por consiguiente, **el inicio del plazo de ejecución de la supervisión de obra está vinculado al inicio del plazo de ejecución de la obra⁴ objeto de supervisión.**

- 2.1.4. De otra parte, corresponde señalar que **la supervisión de la obra culmina con la recepción de dicha obra -para lo cual debe tenerse en cuenta el procedimiento de recepción de obra establecido en el artículo 178 del Reglamento-**; debiendo pagarse la tarifa respectiva hasta la culminación de las prestaciones contractuales del supervisor de obra, en función de su ejecución real⁵.

No obstante, debe tenerse en cuenta que **cuando se haya previsto que las actividades del supervisor comprenden la liquidación de la obra, en aplicación del numeral 120.4 del artículo 120 del Reglamento, el referido contrato culmina en caso dicha liquidación sea sometida a arbitraje.**

- 2.2. "*Considerando el sistema de contratación a TARIFAS (aplicable a los contratos de supervisión de obra), donde el plazo de ejecución que establecen los documentos del procedimiento de selección comprende a una estimación de la Entidad, por lo que el plazo de ejecución real solo puede convertirse en determinado cuando el supervisor culmine con sus prestaciones contractuales: ¿las prestaciones de la supervisión se encuentran limitadas al plazo de ejecución inicialmente previsto en el contrato?, ¿la normativa de contrataciones del Estado ha previsto alguna autorización legal que le*

³ Cuando se haya previsto que las actividades del supervisor comprenden la liquidación de la obra, el referido contrato culmina en caso dicha liquidación sea sometida a arbitraje.

⁴ Al respecto, debe señalarse que el artículo 152 del Reglamento establece las condiciones para el inicio del plazo de ejecución de obra.

⁵ Para mayor abundamiento en relación al pago en las contrataciones bajo el Sistema de Tarifas se recomienda revisar la Opinión N° 021-2019/DTN.

faculte a la Entidad a desconocer el plazo real de ejecución de supervisión que supere el plazo contractual inicialmente pactado, aun cuando los servicios de supervisión se desarrollen en "la misma proporción" de lo pactado (pero por mayor tiempo) y no involucren prestaciones adicionales de supervisión?, ¿existe alguna disposición legal de la normativa de contrataciones que exija ser necesario contar con autorización de la entidad para que el supervisor siga prestando sus labores "en la misma proporción" que lo inicialmente pactado, pero en mayor plazo a lo proyectado contractualmente (y se le reconozca el pago de la tarifa), hasta el momento de la recepción de la obra y siempre que no involucre prestaciones adicionales de supervisión?, ¿existe algún dispositivo legal en la normativa de contrataciones del Estado que establezca la obligación del supervisor de solicitar autorización previa de la Entidad para seguir prestando sus labores "en la misma proporción" que lo inicialmente pactado pero en mayor plazo a lo proyectado contractualmente (y se le reconozca el pago de la tarifa), hasta el momento de la recepción de la obra y siempre que no involucre prestaciones adicionales de supervisión?

- 2.2.1. Tal como se indicó al absolver la consulta precedente, las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado **son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas de manera genérica, vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos**; ello en virtud de la habilitación legal conferida a través del literal n) del artículo 52 de la Ley. Por tal motivo, a efectos de que el OSCE realice la interpretación del sentido y alcance de una disposición específica de la normativa de contrataciones del Estado, resulta importante que la consulta precise la disposición respecto de la que se solicita el análisis.

Sin perjuicio de lo señalado, a continuación se brindarán alcances de carácter general -de conformidad con el tenor de la consulta planteada- en relación con el plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

- 2.2.2. Al respecto, es importante precisar que de acuerdo a lo establecido en el numeral 120.3 del artículo 120 del Reglamento, *"El plazo de ejecución contractual de los contratos de supervisión de obra debe estar vinculado a la duración de la obra supervisada"*.

En relación a la disposición citada, el plazo de ejecución de la supervisión debe estar vinculado a la duración de la obra supervisada⁶ -*debido a la naturaleza accesoria que existe entre ambos contratos, cuyo análisis se detalla en el punto 2.1.2. de la presente Opinión-*, ello en virtud de que los trabajos ejecutados por el contratista deben ser controlados de forma permanente; por consiguiente, **el plazo de ejecución de la supervisión de obra está vinculado al plazo de ejecución de la obra objeto de supervisión.**

- 2.2.3. Efectuadas estas precisiones, es en virtud a la vinculación que existe entre el contrato de supervisión y el contrato de obra que las modificaciones contractuales que se producen en el contrato de obra, requerirán, por lo general, las modificaciones del contrato de supervisión.

Así, el numeral 171.3 del artículo 171 del Reglamento establece, como consecuencia del

⁶ Cuando se haya previsto que las actividades del supervisor comprenden la liquidación de la obra, el referido contrato culmina en caso dicha liquidación sea sometida a arbitraje.

otorgamiento de una ampliación de plazo de un contrato de obra, **la obligación de la Entidad de ampliar el plazo de los otros contratos celebrados por esta y vinculados directamente a dicho contrato, entre ellos, el contrato de supervisión.**

De esta manera, considerando los constantes cambios que puede sufrir una obra durante su ejecución y la obligación que tiene la Entidad de controlar directa y permanente la ejecución de la obra a través del supervisor, la normativa de contrataciones del Estado permite la aprobación de ampliaciones de plazo de supervisión por eventos que afectan la ejecución de la obra.

- 2.2.4. Ahora bien, debe resaltarse que es obligación de todo contratista cumplir con los términos y obligaciones contractuales; ello incluye, además, aquellas obligaciones originadas en las modificaciones contractuales aprobadas durante la ejecución del contrato.

En consecuencia, atendiendo el tenor de la consulta, debe precisarse que **el supervisor de obra está obligado a ejecutar sus prestaciones de conformidad con los documentos derivados del procedimiento de selección y el plazo establecido en el contrato de supervisión, debiendo considerar todas las modificaciones contractuales aprobadas, tales como la aprobación de ampliaciones de plazo, entre otras.**

De esta manera, se advierte que, cuando el plazo *-referencial-* de un servicio de supervisión de obra bajo el sistema de tarifas requiera extenderse producto de las circunstancias que afecten la duración del mismo contrato de supervisión o el contrato de obra, el pago por dicha extensión deberá realizarse en función de la tarifa contratada.

- 2.3. *"Dado que los contratos de supervisión de obra, también pueden involucrar la participación del supervisor en el periodo de liquidación de la obra, el cual debe prestarse por el supervisor bajo el sistema de SUMA ALZADA, por lo tanto, con un plazo de ejecución fijo y determinado, establecido en los documentos del procedimiento de selección: ¿en qué momento se debe comenzar a computarse dicho plazo y/o cuando se reúnen las condiciones para que esto suceda?, ¿es necesario comunicación expresa por parte de la Entidad para que empiece a computarse dicho plazo?, ¿en qué momento culminan las prestaciones del supervisor en el periodo de liquidación de obra? (...)"*.

- 2.3.1. Conforme a lo indicado al absolver las consultas anteriores, las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado **son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas de manera genérica, vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos;** ello en virtud de la habilitación legal conferida a través del literal n) del artículo 52 de la Ley.

En ese sentido, se efectuarán las siguientes precisiones de carácter general en relación con el plazo de ejecución del contrato de supervisión de obra, cuando éste haya previsto la participación del supervisor para la liquidación del contrato de obra, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

- 2.3.2. Al respecto, debe reiterarse que en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado, **los contratos de supervisión de obra deben ejecutarse bajo el sistema de tarifas,** debido a que *-por su naturaleza accesoria respecto del contrato de obra-* no es posible definir con precisión el tiempo de la supervisión de la obra, al encontrarse vinculado con la ejecución y recepción de dicha obra, y con sus posibles variaciones.

De acuerdo a lo indicado precedentemente, corresponde señalar que **la supervisión de la obra culmina con la recepción de dicha obra -para lo cual debe tenerse en cuenta el procedimiento de recepción de obra establecido en el artículo 178 del Reglamento-**; debiendo pagarse la tarifa respectiva hasta la culminación de las prestaciones contractuales del supervisor de obra, **en función de su ejecución real**⁷.

- 2.3.3. En este punto, debe tenerse en cuenta que en las prestaciones del contrato de **supervisión de obra, la Entidad puede incluir la participación del supervisor durante el procedimiento de liquidación del contrato de obra**. En este supuesto, de conformidad con el numeral 120.4 del artículo 120 del Reglamento, *"Cuando se haya previsto en el contrato de supervisión que las actividades comprenden la liquidación del contrato de obra: (i) el contrato de supervisión culmina en caso la liquidación sea sometida a arbitraje; (ii) el pago por las labores hasta el momento en que se efectúa la recepción de la obra, debe ser realizado bajo el sistema de tarifas mientras que la participación del supervisor en el procedimiento de liquidación debe ser pagada empleando el sistema a suma alzada".* (El subrayado es agregado).

Respecto a la liquidación del contrato de obra, corresponde señalar que este procedimiento se encuentra previsto en el artículo 179 del Reglamento, el mismo que inicia una vez producida la recepción de la obra, el mismo que puede definirse como un **proceso de cálculo técnico, que tiene por finalidad determinar, principalmente, el costo total y el saldo económico de la obra**. Así, en la liquidación del contrato de obra deben considerarse todas las valorizaciones, los reajustes, los mayores gastos generales, la utilidad y los impuestos que afectan la prestación; así como las penalidades aplicables al contratista, adelantos otorgados y sus amortizaciones, de ser el caso.⁸

Sobre el particular, considerando que la liquidación del contrato de obra es un proceso de cálculo técnico, cuando la Entidad cuente con la necesidad de la participación del supervisor en la liquidación de la obra como parte de la prestación del contrato de supervisión, esta prestación debería estar prevista en los términos de referencia del servicio de supervisión de obra.

En esa medida, para determinar el alcance de las **prestaciones del supervisor vinculados a la liquidación de la obra, deberá atenderse a lo señalado en los términos de referencia del servicio, las Bases y el propio contrato de supervisión**.

Sin perjuicio de ello, es necesario resaltar que cuando se haya previsto que las actividades del supervisor comprenden la liquidación de la obra, el referido contrato culmina en caso dicha liquidación sea sometida a arbitraje.

- 2.4. ***"¿Los criterios expuestos también son aplicables a las contrataciones convocadas y adjudicadas bajo el ámbito del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 y Decreto Supremo N° 344-2018-EF?"***

Considerando que los criterios desarrollados en la absolución de las consultas precedentes en el marco del Decreto Legislativo N° 1341 que modifica la Ley N° 30225 y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF que modifica su Reglamento *-vigentes desde el 3*

⁷ Para mayor abundamiento en relación al pago en las contrataciones bajo el Sistema de Tarifas se recomienda revisar la Opinión N° 021-2019/DTN.

⁸ Esta interpretación se encuentra acorde al criterio desarrollado en la Opinión N° 192-2015/DTN.

de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019- guardan concordancia con lo establecido en la normativa de contrataciones del Estado vigente -desde el 30 de enero de 2019-, los criterios vertidos se encuentran vigentes.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El plazo de ejecución de la supervisión debe estar vinculado a la duración de la obra supervisada *-debido a la naturaleza accesoria que existe entre ambos contratos-*, ello en virtud de que los trabajos ejecutados por el contratista de obra deben ser controlados de forma permanente; por consiguiente, el inicio del plazo de ejecución de la supervisión de obra está vinculado al inicio del plazo de ejecución de la obra, así como su culminación está vinculada con la recepción de dicha obra; debiendo pagarse la tarifa respectiva hasta la culminación de las prestaciones contractuales del supervisor de obra, en función de su ejecución real.
- 3.2. El supervisor de obra está obligado a ejecutar sus prestaciones de conformidad con los documentos derivados del procedimiento de selección y el plazo establecido en el contrato de supervisión, debiendo considerar todas las modificaciones contractuales aprobadas, tales como la aprobación de ampliaciones de plazo, entre otras.
- 3.3. Cuando se haya previsto en el contrato de supervisión que las actividades del supervisor comprenden la liquidación del contrato de obra, para determinar el alcance de las prestaciones del supervisor vinculados a la liquidación de la obra, deberá atenderse a lo señalado en los términos de referencia del servicio, las Bases y el propio contrato de supervisión. Sin perjuicio de ello, es necesario resaltar que cuando se haya previsto que las actividades del supervisor comprenden la liquidación de la obra, el referido contrato culmina en caso dicha liquidación sea sometida a arbitraje.
- 3.4. Considerando que los criterios determinados en los numerales precedentes en el marco del Decreto Legislativo N° 1341 que modifica la Ley N° 30225 y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF que modifica su Reglamento *-vigentes desde el 3 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019-* guardan concordancia con lo establecido en la normativa de contrataciones del Estado vigente *-desde el 30 de enero de 2019-*, los criterios vertidos se encuentran vigentes.

Jesús María, 17 de setiembre de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

TAM