

## OPINIÓN N° 166-2019/DTN

Entidad: Contraloría General de la República  
Asunto: Intervención Económica de la obra  
Referencia: Oficio N° 001203-2019- CG/GRHC

---

### 1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la señora (ita) Susan Rubí Chuquiyaury Atencio formula varias consultas sobre intervención económica de la obra.

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, Ley N° 30225 (en adelante, la “Ley”), y el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF (en adelante, el “Reglamento”).

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:

- “**Anterior Ley**” a la aprobada mediante Decreto Supremo N° 1017, vigente hasta el 8 de enero de 2016.
- “**Anterior Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, vigente hasta el 8 de enero de 2016.

Las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. *“¿La pérdida del derecho al reconocimiento de mayores gastos generales regulado en el artículo 206° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se aplica para ampliaciones de plazo aprobadas antes o después de dicha intervención económica por causas atribuibles al contratista?; o, aplica tanto para las aprobadas antes y después de dicha intervención hasta la liquidación del contrato de obra?” (Sic).*

2.1.1. En el contexto de la anterior normativa de Contrataciones del Estado, la intervención económica de la obra era una medida que adoptaban las entidades por consideraciones de orden técnico y económico con la finalidad de culminar la ejecución de los trabajos, sin llegar al extremo de resolver el contrato. Consistía en la **participación directa de la Entidad en el manejo económico de la obra**, a través de la apertura de una cuenta corriente mancomunada con el contratista.

De acuerdo con los artículos 205 y 206 del anterior reglamento, así como lo previsto en las Disposiciones Específicas de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE, la Entidad podía intervenir económicamente una obra cuando se hubiesen configurado cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Si el contratista incumplía con presentar el nuevo calendario de avance de obra acelerado dentro de los siete (7) días siguientes de recibida la orden del Inspector o Supervisor de la Obra, la que se emitía cuando el monto de la valorización acumulada a una fecha determinada resultaba menor que el ochenta por ciento (80%) del monto de la valorización acumulada programada a esa misma fecha.
- b) Si el monto de la valorización acumulada resultaba menor que el ochenta por ciento (80%) del monto de la valorización acumulada programada del **calendario de avance de obra acelerado** y que la Entidad hubiese preferido, por razones de orden técnico y económico, la intervención en vez de la resolución del contrato.
- c) De oficio o a solicitud de parte en caso fortuito, fuerza mayor o por incumplimiento de las estipulaciones contractuales que a su juicio no hubiesen permitido la terminación de la obra de acuerdo con el expediente técnico y en forma oportuna.

Adicionalmente, el artículo 206 del anterior reglamento señalaba que: *“La intervención económica no deja al contratista al margen de su participación contractual, y sus obligaciones correspondientes, **perdiendo el derecho de mayores gastos generales, indemnización o cualquier otro reclamo, cuando la intervención sea consecuencia del incumplimiento del contratista**”* (El resaltado es agregado)

Como se puede apreciar, este dispositivo establecía que la intervención económica de la obra no eximía al contratista del cumplimiento de sus obligaciones contractuales; asimismo, que **cuando la intervención económica se hubiese sustentado en el incumplimiento del contratista, este perdía el derecho al reconocimiento de mayores gastos generales**, indemnización o cualquier otro reclamo.

2.1.2. Ahora bien, como se puede apreciar, la presente consulta versa sobre la pérdida, por parte del contratista, del derecho al reconocimiento de mayores gastos generales. Sobre el particular corresponde exponer las siguientes ideas.

En primer término, se debe tener presente lo establecido por el artículo 202 del anterior reglamento: *“**Las ampliaciones de plazo en los contratos de obra darán lugar al pago de mayores gastos generales variables** iguales al número de días correspondientes a la ampliación multiplicados por el gasto general variable diario, salvo en los casos*

*de obras adicionales que cuentan con presupuestos específicos” (El resaltado es agregado)*

Como se puede advertir, la anterior normativa de Contrataciones del Estado, había previsto el pago de mayores gastos generales como la consecuencia económica de la ampliación de plazo solicitada por el contratista; ello con el propósito de reconocer **el incremento en los gastos** que debía asumir el contratista como consecuencia del incremento del plazo de ejecución de obra **por causas ajenas a su voluntad**.

En este extremo es preciso tener presente que el contratista podía solicitar la ampliación del plazo de ejecución contractual siempre que: i) hubiesen acaecido alguna de las causales de ampliación establecidas en el artículo 200 del anterior reglamento (todas ajenas a la voluntad del contratista); ii) las causas que motivaron la ampliación hubiesen modificado la ruta crítica del programa de ejecución de obra; y iii) la solicitud de ampliación se hubiese tramitado conforme al procedimiento establecido en el artículo 201 del anterior reglamento.

En consecuencia, siempre que la Entidad hubiese aprobado una ampliación de plazo de conformidad con los requisitos y procedimiento establecidos en la anterior normativa de contrataciones del Estado, debía reconocer al contratista un pago por mayores gastos generales variables.

- 2.1.3. No obstante, la regla antes esbozada encontraba una de sus excepciones<sup>1</sup> cuando se hubiese intervenido económicamente la obra como consecuencia del incumplimiento del contratista. Como se anotó, una de las **consecuencias** de la decisión de la entidad de intervenir económicamente la obra justificada en el incumplimiento del contratista, era la pérdida del derecho **al reconocimiento de mayores gastos generales**.

Bajo esta consideración, cuando de manera posterior a la intervención económica de la obra sustentada en el incumplimiento del contratista, hubiese acaecido alguna circunstancia que hubiese motivado la aprobación de una solicitud ampliación de plazo, el contratista no tenía derecho al reconocimiento de mayores gastos generales, de conformidad con lo establecido en el artículo 206 del anterior Reglamento.

Cabe precisar, que **la pérdida de este derecho era aplicable cuando la ampliación de plazo se hubiese aprobado con motivo de un acontecimiento acaecido de manera posterior a la intervención económica de la obra; y siempre que dicha intervención hubiese sido la consecuencia del incumplimiento del contratista**. En tal medida, cuando la intervención de la obra se hubiese justificado en un caso fortuito o fuerza mayor, o cuando se hubiese aprobado una ampliación de plazo por alguna circunstancia acaecida antes de la intervención económica, el contratista no perdía el derecho al reconocimiento de mayores gastos generales.

## 2.2. *“La pérdida del derecho al reconocimiento de mayores gastos generales regulado en el artículo 206° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, es*

---

<sup>1</sup> Otra de las excepciones es aquella que se desprende directamente del texto del artículo 202 del anterior reglamento; es decir, aquella excepción referida al reconocimiento de mayores gastos generales cuando la causal de ampliación de plazo hubiese sido la aprobación de una prestación adicional de obra. En este caso, la excepción encuentra su razón de ser en que la valorización del adicional de obra ya contempla el concepto de gastos generales.

*contradictoria al numeral 4 de la Directiva n° 001-2003- CONSUCODE/PRE en el extremo que regula el pago de mayores gastos variables directamente relacionados con la ejecución de la obra? De ser el caso, qué regulación ¿prevalecería?”*

2.2.1. De manera previa, es importante considerar lo previsto por el artículo 197 del anterior reglamento, respecto del reconocimiento de los gastos generales al contratista:

*“**Las valorizaciones tienen el carácter de pagos a cuenta** y serán elaboradas el último día de cada periodo previsto en las Bases, por el inspector o supervisor del contratista.*

*En el caso de las obras contratadas bajo el sistema de precios unitarios, las valorizaciones se formularán en función de los metrados ejecutados con los precios unitarios ofertados, agregando separadamente **los montos proporcionales de gastos generales** y utilidad ofertados por el contratista; a este monto se agregará, de ser el caso, el porcentaje correspondiente al Impuesto General a las Ventas.*

*En el caso de las obras contratadas bajo el sistema de suma alzada, durante la ejecución de la obra, las valorizaciones se formularán en función de los metrados ejecutados contratados con los precios unitarios del valor referencial, agregando separadamente **los montos proporcionales de los gastos generales** y utilidad del valor referencial (...)” (El resaltado es agregado)*

Como se puede apreciar, los gastos generales era uno de los conceptos que formaban parte de las valorizaciones que debían reconocerse al contratista; ello independientemente del sistema de contratación que se hubiese adoptado.

Ahora bien, como se anotó, cuando se hubiese aprobado una ampliación de plazo en mérito de alguna de las causales previstas por la anterior normativa de contrataciones del Estado, **la entidad debía reconocerle al contratista** un monto por **mayores** gastos generales. Cabe precisar que, la anterior normativa de contrataciones del Estado contemplaba el pago de los **mayores** gastos generales variables con el propósito de reconocer el **incremento en los gastos** que debía asumir el contratista como consecuencia del incremento del plazo de ejecución de obra por causas ajenas a su voluntad.

2.2.2. Dicho lo anterior, corresponde mencionar que la intervención económica de la obra no implicaba que el contratista perdiera el derecho a la correspondiente contraprestación por los trabajos realizados. De manera correlativa, se puede inferir que la entidad tampoco estaba eximida de cumplir con sus obligaciones; en tal medida, debía reconocer como parte de las valorizaciones correspondientes, un monto por concepto de **gastos generales**.

A fin de esclarecer esta idea, resulta pertinente tener en cuenta lo establecido en el numeral 4, de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE:

*“Una vez ordenada la intervención económica, la Entidad contratante dispondrá la apertura de una cuenta mancomunada con el contratista dentro del día siguiente de haberse vencido el plazo que éste cuenta para manifestar su disconformidad. Los fondos de la mencionada cuenta estarán constituidos por:*

- a) *Los pagos adeudados por la Entidad en favor del contratista.*
- b) ***Aquellos que provengan de las valorizaciones de avance de obra** y de cualquier otro concepto que se genere posterior a la intervención económica de la obra.*

*(...) Del fondo de intervención constituido en la cuenta corriente mancomunada, la Entidad pagará los siguientes conceptos: mano de obra, proveedores de materiales, subcontratistas, locadores de servicios, transportistas (...) **gastos generales variables, siempre que estén directamente relacionados con la ejecución de la obra** (...)” (El resaltado es agregado)*

Como se puede apreciar, los fondos de la cuenta mancomunada estaban constituidos por aquellos aportes realizados por la Entidad que hubiesen provenido de las valorizaciones del avance de obra. Como se anotó, estas valorizaciones debían considerar un monto por concepto de gastos generales.

Ahora bien, en condiciones de “no intervención” la entidad debía realizar el pago al contratista por las valorizaciones correspondientes; y era este último quien, con este monto asumía sus obligaciones vinculadas a la ejecución de la obra. En este supuesto, era el contratista quien, con el monto proveniente de las valorizaciones, pagaba –por ejemplo– la remuneración del profesional clave, teléfono, luz, entre otros (gastos generales).

A diferencia de lo descrito, cuando una obra se ejecutaba bajo intervención económica, era la Entidad quien, empleando los fondos de la cuenta mancomunada, se aseguraba de pagar ciertos conceptos a empleados, proveedores o acreedores del contratista (mano de obra, proveedores de materiales, gastos generales, etc.). En tal medida, en el contexto de intervención económica de la obra, **la Entidad –usando los recursos provenientes del fondo de intervención constituido– debía pagar los gastos generales variables propios de la ejecución de la obra.**

En consideración de las ideas expuestas, se puede concluir que la Entidad, en una obra bajo intervención económica, debe reconocer, como parte de las valorizaciones de avance de obra, un monto por concepto de gastos generales. Cabe precisar, que la pérdida del derecho al reconocimiento de gastos generales a los que alude el artículo 206 del anterior reglamento, se refiere a los **mayores** gastos generales incurridos por circunstancias acaecidas de manera posterior a la intervención que hubiesen motivado la aprobación de ampliaciones de plazo, siempre que la intervención económica hubiese sido consecuencia del incumplimiento del contratista.

- 2.3. *“Lo regulado en el último párrafo del numeral de la Directiva N°001-2003-CONSUCODE/PRE en el extremo que señala que la demora del pago de las valorizaciones por parte de la Entidad, deberán ser consideradas causales de ampliación de plazo de ejecución de la obra, guarda estrecha relación con la constitución del fondo de intervención o también aplica para la ejecución de la obra en el periodo de intervención económica?”*

El último párrafo del numeral 4, de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE establece lo siguiente:

*“La demora en la constitución del fondo de intervención o del pago de las valorizaciones por parte de la Entidad, y cualquier otra causa no atribuible al contratista, deberán ser consideradas causales de ampliación de plazo de ejecución de la obra”*

Como se puede apreciar, la referida directiva había previsto que durante la intervención económica de la obra, era posible la aprobación de ampliaciones de plazo, cuando se hubiesen configurado cualquiera de los siguientes supuestos: i) exista una demora en la constitución del fondo de intervención; ii) demora en el pago de las valorizaciones; y iii) por cualquier otra causa no atribuible al contratista.

Cabe precisar, que el extremo citado de la Directiva, no podía ser interpretado de manera aislada, sino dentro del conjunto de disposiciones que regulaban la ampliación de plazo en la anterior normativa de contrataciones del Estado. En tal medida, para que la demora en el pago de valorizaciones hubiese generado la aprobación de una ampliación de plazo, era necesario que hubiese generado un atraso o paralización en la ejecución del contrato; y, a su vez, que dicho retraso hubiese modificado la ruta crítica del programa de ejecución de obra vigente al momento de la solicitud de ampliación.

Cabe reiterar, que cuando la obra hubiese sido intervenida como consecuencia del incumplimiento del contratista, éste perdía el derecho al reconocimiento de mayores gastos generales.

**2.4. *“Si la respuesta a la anterior pregunta es que aplica también para la ejecución de obra durante la intervención económica, cómo se configuraría una demora en el pago de valorizaciones de obra por parte de la Entidad si los importes por dichos conceptos deben depositarse en la cuenta mancomunada?”***

En principio, es preciso tener en cuenta lo establecido por el artículo 197 del anterior reglamento:

*“La valorizaciones tienen el carácter de pagos a cuenta y serán elaboradas el último día cada periodo previsto en las Bases, por el inspector o supervisor y el contratista.*

*(...) El plazo máximo de aprobación por el inspector o el supervisor de las valorizaciones y su remisión a la Entidad para periodos mensuales es de cinco (5) días, contados a partir del primer día hábil del mes siguiente al de la valorización respectiva, y será cancelada por la Entidad en fecha no posterior al último día de tal mes”*

Como se puede apreciar, las valorizaciones deben ser elaboradas, aprobadas y pagadas en la oportunidad prescrita por el artículo 197 del anterior reglamento. Dicho esto, corresponde precisar, que la circunstancia de que la obra hubiese sido intervenida, no eximía a la Entidad de la aludida obligación; no obstante, el monto de estas valorizaciones debía ser transferida a la cuenta corriente mancomunada.

En tal medida, se habrá configurado una demora en el pago de las valorizaciones, cuando la entidad no hubiese cumplido con abonar en la cuenta mancomunada el

monto correspondiente a las valorizaciones por avance de obra, en la oportunidad establecida en el artículo 197 del anterior reglamento.

**2.5. *“Se podía modificar la causal de la intervención económica de obra a través de un procedimiento de conciliación extrajudicial o dentro de un arbitraje sobre materia distinta a la intervención?”***

De conformidad con lo señalado en los antecedentes de la presente opinión, las consultas que absuelve esta Dirección Técnico Normativa son aquellas formuladas en términos genéricos referidas a la interpretación del sentido y alcance de la normativa de Contrataciones del Estado; en tal medida, no puede determinar de manera general sobre qué aspectos de la intervención económica puede recaer la decisión de un árbitro o tribunal arbitral, pues ello debe ser determinado de conformidad de los elementos que configuran un caso en particular.

Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que la anterior normativa de Contrataciones del Estado no había contemplado la posibilidad de “modificar” la causal de intervención económica de la obra. No obstante, el numeral 5, de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE señala que la decisión de intervenir económicamente la obra se formalizaba mediante Resolución emitida por la autoridad del mismo o mayor nivel jerárquico de aquella que suscribió el contrato, debiendo indicarse el nombre del interventor; asimismo señalaba que la Resolución de Intervención económica debía contener: a) el saldo de obra a ejecutar; b) el monto de las valorizaciones pendientes de pago.

**2.6. *“Se podía modificar la causal de la intervención económica de la obra sin declarar la ineficacia o nulidad de la resolución que la aprobó”***

Corresponde reiterar que la anterior normativa de Contrataciones del Estado no había contemplado la posibilidad de “modificar” la causal de intervención económica de la obra.

Asimismo, de conformidad con lo señalado en los antecedentes de la presente opinión, las consultas que absuelve esta Dirección Técnico Normativa son aquellas formuladas en términos genéricos referidas a la interpretación del sentido y alcance de la normativa de Contrataciones del Estado; en tal medida no puede establecer cuál es el procedimiento que debe seguir una entidad para tomar una decisión que no se encuentra prevista en la normativa de contrataciones del Estado (modificación de la causal de intervención).

Sin perjuicio de lo mencionado, el numeral 5, de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE señala que la decisión de intervenir económicamente la obra se formalizaba mediante Resolución emitida por la autoridad del mismo o mayor nivel jerárquico de aquella que suscribió el contrato, debiendo indicarse el nombre del interventor; asimismo señalaba que la Resolución de Intervención económica debía contener: a) el saldo de obra a ejecutar; b) el monto de las valorizaciones pendientes de pago.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1 La pérdida derecho al reconocimiento de mayores gastos generales era aplicable cuando la ampliación de plazo se hubiese aprobado con motivo de un acontecimiento acaecido de manera posterior a la intervención económica de la obra; y siempre que dicha intervención hubiese sido la consecuencia del incumplimiento del contratista. En tal medida, cuando la intervención de la obra se hubiese justificado en un caso fortuito o fuerza mayor; o cuando se hubiese aprobado una ampliación de plazo por alguna circunstancia acaecida antes de la intervención económica, el contratista no perdía el derecho al reconocimiento de mayores gastos generales.
- 3.2 La Entidad, en una obra bajo intervención económica, debe reconocer, como parte de las valorizaciones de avance de obra, un monto por concepto de gastos generales. Cabe precisar, que la pérdida del derecho al reconocimiento de gastos generales a los alude el artículo 206 del anterior reglamento, se refiere a los mayores gastos generales incurridos por acontecimientos posteriores a la intervención que hubiesen motivado la aprobación de ampliaciones de plazo, siempre que la intervención económica hubiese sido consecuencia del incumplimiento del contratista.
- 3.3. En el contexto de una obra que hubiese sido objeto de intervención económica, para que la demora en el pago de valorizaciones hubiese generado la aprobación de una ampliación de plazo, era necesario que hubiese generado un atraso o paralización en la ejecución del contrato; y, a su vez, que dicho retraso hubiese modificado la ruta crítica del programa de ejecución de obra vigente al momento de la solicitud de ampliación.
- 3.4. La anterior normativa de Contrataciones del Estado no había contemplado la posibilidad de “modificar” la causal de intervención económica de la obra. No obstante, el numeral 5, de la Directiva N.º 001-2003-CONSUCODE/PRE señala que la decisión de intervenir económicamente la obra se formalizaba mediante Resolución emitida por la autoridad del mismo o mayor nivel jerárquico de aquella que suscribió el contrato, debiendo indicarse el nombre del interventor; asimismo señalaba que la Resolución de Intervención económica debía contener: a) el saldo de obra a ejecutar; b) el monto de las valorizaciones pendientes de pago

Jesús María, 24 de septiembre de 2019

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

RVC