

Expediente N° 8908
T.D. N° 32265466

SOLICITANTE : Municipalidad Distrital de San Antonio - Cañete
ASUNTO : Modificaciones al contrato de supervisión
REFERENCIA : Formulario de solicitud de consulta recibido el 16.ENE.2026

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Edgar Máximo Huaranga Basurto, Subgerente de Infraestructura de la Municipalidad Distrital de San Antonio - Cañete, formula consultas referidas a las modificaciones al contrato de supervisión de obra en el marco de la anterior 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 o alcance de la normativa de contratación pública, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103 y Ley N° 32187; así como por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF y modificado mediante D.S. N° 001-2026-EF.

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

2. CONSULTAS Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo al que hace alusión la consulta planteada, para su absolución se entenderá por:

- **“Anterior Ley”**, a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1341, vigente a partir del 9 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019
- **“Anterior reglamento”**, al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF, vigente a partir del 9 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019. Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:
 - 2.1. ***“En un contrato de supervisión de obra celebrado en el marco de la Ley N° 30225, bajo la modalidad de pago a tarifa: ¿Cuáles son las modalidades de modificaciones al contrato, en vista que se cuenta como precedente la Opinión N°044-2018/DTN?”***

- 2.1.1 De manera previa es necesario aclarar que un contrato de supervisión de obra, en tanto contrato público, era pasible de ser modificado por cualquiera de las causales que permitiera la anterior Ley; es decir, se le podían aplicar adicionales, reducciones, ampliaciones de plazo, cesión de posición contractual o modificaciones convencionales.

Ahora bien, dado que la presente consulta hace alusión al tema tratado en el Opinión N° 044-2018-DTN, el presente documento abordará la aplicación de prestaciones adicionales en los contratos de supervisión en el marco de la anterior normativa de Contrataciones del Estado.

- 2.1.2 Sobre el particular, el artículo 160 del anterior Reglamento precisaba que a través del supervisor la Entidad controlaba los trabajos realizados por el ejecutor de la obra, siendo aquel el responsable de velar de forma directa y permanente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y del cumplimiento del contrato.

De esta manera, si bien el contrato de supervisión era un contrato independiente del contrato de obra -en tanto constituían relaciones jurídicas distintas-, ambos se encontraban directamente vinculados en virtud de la naturaleza accesoria que tenía el primero respecto del segundo. Esta relación de accesoriedad determinaba que los eventos que afectaban la ejecución de la obra, por lo general, también afectaban las labores del supervisor.

Como se aprecia, la naturaleza accesoria que tenía el contrato de supervisión respecto del contrato de obra -naturaleza que se originaba en la obligación que tenía el supervisor de velar de forma directa y permanente por la correcta ejecución del contrato de obra- implicaba que el supervisor ejerciera su actividad de control durante todo el plazo de ejecución (y la recepción), incluso si el contrato de obra original sufría modificaciones.

Bajo esa premisa, la anterior normativa de contrataciones del Estado contemplaba diversos supuestos en virtud de los cuales una Entidad podía aprobar prestaciones adicionales en los contratos de supervisión de obra, siendo estos los siguientes: (i) aquellos que se derivaban de aspectos propios del contrato de supervisión; (ii) aquellos que derivaban de prestaciones adicionales de obra; (iii) aquellos que se generaban a partir de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad; y, (iv) aquellos que consistían en la elaboración del expediente técnico del adicional de obra.

(I) **Adicionales de supervisión que derivaban de aspectos propios del contrato de supervisión**

- 2.1.3 En cuanto al primer supuesto, cabe precisar que existían casos en los que la necesidad de ordenar la ejecución de prestaciones adicionales de supervisión de obra podía tener su origen en el propio contrato de supervisión, y no en eventos relacionados con la obra supervisada¹.

Así, el numeral 34.2 del artículo 34 de la anterior Ley establecía que *“Excepcionalmente y previa sustentación por el área usuaria de la contratación, la Entidad puede ordenar y pagar directamente la ejecución de prestaciones adicionales en caso de bienes, servicios y consultorías hasta por el veinticinco por*

¹ Conforme a lo señalado en la Opinión N° 057-2013/DTN.

ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que sean indispensables para alcanzar la finalidad del contrato (...). (El subrayado es agregado).

Por su parte, el numeral 139.1 del artículo 139 del anterior Reglamento disponía que “Mediante Resolución previa, el Titular de la Entidad puede disponer la ejecución de prestaciones adicionales hasta por el límite del veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que estas sean necesarias para alcanzar la finalidad del contrato, para lo cual debe contar con la asignación presupuestal necesaria (...)”. (El subrayado es agregado).

Como se advierte, la normativa de contrataciones del Estado establecía que, de manera excepcional y previa sustentación por el área usuaria, el Titular de la Entidad mediante una resolución podía ordenar la ejecución de prestaciones adicionales de consultorías -incluida la supervisión de obra- hasta por el veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que ello fuera indispensable para alcanzar la finalidad del contrato y la Entidad contara con disponibilidad presupuestal.

Por lo tanto, para ordenar la ejecución de prestaciones adicionales de supervisión de obra que hubiesen tenido su origen en el propio contrato de supervisión, y que no derivaban de eventos relacionados a la ejecución de la obra supervisada, la Entidad debía verificar que el adicional no hubiese excedido el veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original de supervisión y que su aprobación sea indispensable para alcanzar la finalidad del contrato.

(II) Adicionales de supervisión que derivaban de prestaciones adicionales de obra

2.1.4 De otro lado, el segundo párrafo del numeral 34.4 del artículo 34 de la anterior Ley establecía que “(...) el Titular de la Entidad puede autorizar prestaciones adicionales de supervisión que deriven de prestaciones adicionales de obra, siempre que resulten indispensables para el adecuado control de la obra, bajo las mismas condiciones del contrato original y/o precios pactados, según corresponda. En este último supuesto, no es aplicable el límite establecido en el numeral 34.2 del presente artículo.” (El subrayado es agregado).

De esta manera, en virtud de la naturaleza accesoria del contrato de supervisión respecto del contrato de obra, cuando en la obra se presentaban escenarios como la ejecución de adicionales, podía resultar necesario que el supervisor tenga que realizar el control de trabajos no contemplados inicialmente y -por consiguiente- se aprueben prestaciones adicionales de supervisión derivadas de adicionales de obra.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las prestaciones adicionales de supervisión derivadas de la aprobación de adicionales de obra no se encontraban sujetas al límite establecido en el numeral 34.2 del artículo 34 de la Ley, en consecuencia, dichas prestaciones adicionales podían superar el límite del veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original; esto último respondía exclusivamente a la necesidad de efectuar un control ininterrumpido de los trabajos que se realizaban en la obra, tal como lo disponía la anterior normativa de contrataciones del Estado.

(III) Adicionales de supervisión generados a partir de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra, autorizados por la Entidad

2.1.5 Por su parte, el primer párrafo del numeral 34.4 del artículo 34 de la anterior Ley establecía que *“Respecto a los servicios de supervisión, cuando en los casos distintos a los de adicionales de obras, se produzcan variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad, y **siempre que impliquen prestaciones adicionales en la supervisión** que resulten indispensables para el adecuado control de la obra, el Titular de la Entidad puede autorizarlas, bajo las mismas condiciones del contrato original y hasta por un monto máximo del quince por ciento (15%) del monto contratado de la supervisión, considerando para el cálculo todas las prestaciones adicionales previamente aprobadas. Cuando se supere el citado porcentaje, se requiere la autorización, previa al pago, de la Contraloría General de la República.”* (El subrayado y resaltado son agregados).

Como se aprecia, de conformidad con lo previsto por la anterior normativa de contrataciones del Estado, también podían aprobarse prestaciones adicionales en el contrato de supervisión como consecuencia de las variaciones en el plazo o ritmo de trabajo de la obra autorizadas por la Entidad (distintas a los adicionales de obra); y **siempre que hubiesen implicado prestaciones adicionales en la supervisión**; así, este tipo de prestaciones adicionales se encontraban sujetas a un límite del quince por ciento (15%) del monto contratado de la supervisión, correspondiendo solicitar la autorización *-previa al pago-* de la Contraloría General de la República únicamente cuando se supere dicho porcentaje.

En relación con lo señalado, es importante mencionar que el Anexo Único del Reglamento “Anexo de Definiciones” dispone que la ***“Prestación adicional de supervisión de obra”*** es ***“Aquella no considerada en el contrato original, pero que, por razones que provienen del contrato de obra, distintas de la ampliación de obra, resulta indispensable y/o necesaria para dar cumplimiento al contrato de supervisión; y aquellas provenientes de los trabajos que se produzcan por variaciones en el plazo de obra o en el ritmo de trabajo de obra.”*** (El resaltado es agregado).

Como se advierte de una lectura integral de la anterior Ley y del anterior Reglamento, a efectos de aprobar la ejecución de prestaciones adicionales de supervisión como consecuencia de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra (autorizadas por la Entidad), era menester verificar que estos eventos hubiesen originado la necesidad de ejecutar prestaciones no contempladas en el contrato original.

En tal sentido, se podían aprobar prestaciones adicionales de supervisión -al amparo de lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 34.4 del artículo 34 de la anterior Ley- cuando las variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra (autorizadas por la Entidad) generaban la necesidad de realizar labores no consideradas en el contrato original.

(*) **Variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra que no generaban prestaciones adicionales de supervisión**

2.1.6 Ahora bien, en relación con lo señalado previamente, resulta importante mencionar que no todas las variaciones en el plazo o ritmo de trabajo de obra generaban la necesidad de ejecutar prestaciones adicionales de supervisión, toda vez que, en algunos casos, las labores de supervisión efectiva podían ser

ejecutadas en la misma proporción que lo inicialmente pactado².

Así por ejemplo, en el caso de una ampliación del plazo otorgada por una paralización total de la obra no imputable al contratista, si bien la ejecución de los trabajos propios de la obra se mantuvo detenida (por ejemplo, durante 10 días calendario en los cuales el supervisor no realizó sus labores) y con ello el periodo de permanencia del supervisor en la obra se incrementa (por ejemplo, de 180 a 190 días calendario), las labores de **supervisión efectiva** desarrolladas por este último debían ser realizadas en la misma proporción que lo inicialmente pactado, lo cual no genera la necesidad de ejecutar prestaciones adicionales de supervisión.

De esta manera, cuando las variaciones en el plazo de la obra o ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad (distintas a los adicionales de obra), **no hubiesen originado la necesidad de ejecutar prestaciones adicionales de supervisión, sino que hubiesen implicado la paralización de la obra –lo cual supone que el control efectivo por parte del supervisor se interrumpe por determinado tiempo– correspondía únicamente ampliar del plazo del contrato de supervisión**³.

- 2.1.7 Adicionalmente, cabe precisar que el límite porcentual previsto por el primer párrafo del numeral 34.4 del artículo 34 de la anterior Ley (quince por ciento del monto contratado de la supervisión) se aplicaba a las **prestaciones adicionales de supervisión** generadas como consecuencia de variaciones en el plazo de la obra o ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad (distintas a los adicionales de obra), **mas no a los pagos que -según la tarifa pactada o procediendo al amparo de lo previsto en el artículo 140 del Reglamento- se debían realizar al contratista cuando solo se ampliaba el plazo del contrato de supervisión de obra sin que ello hubiese conllevado prestaciones adicionales de supervisión.**

(IV) Adicionales de supervisión consistentes en la elaboración del expediente técnico de un adicional de obra.

- 2.1.8 En cuanto al último supuesto de adicional en contratos de supervisión de obras, el numeral 175.4 del artículo 175 del anterior Reglamento señalaba que *“La Entidad debe definir si la elaboración del expediente técnico de la prestación adicional de obra está a su cargo, a cargo de un consultor externo o **a cargo del inspector o supervisor, este último en calidad de prestación adicional, aprobada conforme al procedimiento previsto en el artículo 139.** Para dicha definición, la Entidad debe tener en consideración la naturaleza, magnitud, complejidad, entre otros aspectos relevantes de la obra principal, así como la capacidad técnica y/o especialización del inspector o supervisor, cuando considere encargarle a este la elaboración del expediente técnico.”* (El subrayado y resaltado son agregados).

En tal sentido, cuando la Entidad optaba por encargar la elaboración del expediente técnico del adicional de obra al supervisor, en calidad de prestación adicional, correspondía emplear el procedimiento previsto en el artículo 139 del Reglamento; lo cual implicaba observar el límite del veinticinco por ciento (25%)

² La ejecución de prestaciones de supervisión “en la misma proporción que lo inicialmente pactado”, implicaba que las labores de control llevadas a cabo por el supervisor de obra eran aquellas contempladas en el contrato original.

³ De conformidad con el numeral 171.3 del artículo 171 del anterior Reglamento, cuando se otorgaba la ampliación de plazo en un contrato de obra, la Entidad debía ampliar el plazo de los otros contratos que hubiera celebrado que se encontraban vinculados directamente al contrato principal, tal como era el caso del contrato de supervisión de obra.

del monto del contrato original al momento de aprobar dicha prestación adicional.

- 2.1.9 En suma, la anterior normativa de contrataciones del Estado contemplaba diversos supuestos en virtud de los cuales una Entidad podía aprobar prestaciones adicionales en los contratos de supervisión de obra, siendo estos los siguientes: (i) aquellos que se derivaban de aspectos propios del contrato de supervisión; (ii) aquellos que derivaban de prestaciones adicionales de obra; (iii) aquellos que se generaban a partir de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad; y, (iv) aquellos que consistían en la elaboración del expediente técnico del adicional de obra.

Asimismo, era posible que acontecimientos que hubiese afectado la duración de la obra hubiesen afectado solamente el plazo del contrato de supervisión y no determinado la necesidad de adicionales.

2.2 “¿ASI MISMO SE ACLARE LA TERMINOLOGIA “VARIACIONES EN EL PLAZO O RITMO DE TRABAJO DE LA OBRA”, ¿SI CORRESPONDE AMPLIACIONES DE PLAZO O DIRECTAMENTE A SUSENSIONES Y/O PARALIZACIONES DE OBRA?”

Como se anotó, las ‘variaciones en el plazo o ritmo de trabajo de la obra’ constituían una categoría general que aludía a afectaciones en el plazo o en el ritmo de ejecución de la obra que se manifestaban principalmente en ampliaciones o reducciones de plazo (por causas distintas a los adicionales de obra), así como en cambios sustanciales en la programación o ritmo de ejecución (apertura de nuevos frentes, ejecución simultánea de partidas, entre otros). Estas variaciones podían en ciertos casos demandar prestaciones adicionales de supervisión, aunque en otros casos solamente podían implicar una ampliación de plazo del contrato de supervisión.

En cuanto a las suspensiones de obra -por sí solas- no implicaban por regla general una variación en el plazo o ritmo de trabajo de la obra. Al respecto, corresponde tener en cuenta, que la suspensión del plazo de ejecución contractual era un acuerdo que adoptaban las partes ante la paralización temporal de la obra por hechos no imputables a las mismas. Así, una vez superadas las causas que hubiesen generado la suspensión, correspondía el reinicio de la obra sin la necesidad de modificar formalmente el plazo del contrato.

2.3 “DE LA MISMA FORMA, DEFINIR SI APROBADA LA AMPLIACION DE PLAZO AL CONTRATISTA, SE NECESITA SOLICITAR AUTORIZACION A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA PARA AMPLIAR EL PLAZO A LA SUPERVISION, TODA VEZ QUE LOS CONTRATOS ESTAN DIRECTAMENTE VINCULADOS; Y SUS LIMITES.”

Como se anotó, las variaciones en el plazo y ritmo de trabajo de la obra podían determinar la necesidad de prestaciones adicionales de supervisión o solo ampliaciones del contrato de supervisión de obra. Así, en aquellos casos en los que solamente hubiesen implicado una ampliación de plazo del contrato de supervisión, no correspondía solicitar la autorización de la Contraloría General de la República.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 La anterior normativa de contrataciones del Estado contemplaba diversos

supuestos en virtud de los cuales una Entidad podía aprobar prestaciones adicionales en los contratos de supervisión de obra, siendo estos los siguientes: (i) aquellos que se derivaban de aspectos propios del contrato de supervisión; (ii) aquellos que derivaban de prestaciones adicionales de obra; (iii) aquellos que se generaban a partir de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra, autorizadas por la Entidad; y, (iv) aquellos que consistían en la elaboración del expediente técnico del adicional de obra.

- 3.2 De una lectura integral de la anterior Ley y del anterior Reglamento, a efectos de aprobar la ejecución de prestaciones adicionales de supervisión como consecuencia de variaciones en el plazo de la obra o variaciones en el ritmo de trabajo de la obra (autorizadas por la Entidad), era menester verificar que estos eventos hubiesen originado la necesidad de ejecutar prestaciones no contempladas en el contrato original
- 3.3 Las 'variaciones en el plazo o ritmo de trabajo de la obra' constituían una categoría general que aludía a afectaciones en el plazo o en el ritmo de ejecución de la obra que se manifestaban principalmente en ampliaciones o reducciones de plazo (por causas distintas a los adicionales de obra), así como en cambios sustanciales en la programación o ritmo de ejecución (apertura de nuevos frentes, ejecución simultánea de partidas, entre otros). Estas variaciones podían en ciertos casos demandar prestaciones adicionales de supervisión, aunque en otros casos solamente podían implicar una ampliación de plazo del contrato de supervisión.
- 3.4 Las suspensiones de obra -por sí solas- no implicaban por regla general una variación en el plazo o ritmo de trabajo de la obra. Al respecto, corresponde tener en cuenta, que la suspensión del plazo de ejecución contractual era un acuerdo que adoptaban las partes ante la paralización temporal de la obra por hechos no imputables a las mismas. Así, una vez superadas las causas que hubiesen generado la suspensión, correspondía el reinicio de la obra sin la necesidad de modificar formalmente el plazo del contrato.
- 3.5 Las variaciones en el plazo y ritmo de trabajo de la obra podían determinar la necesidad de prestaciones adicionales de supervisión o solo ampliaciones del contrato de supervisión de obra. Así, en aquellos casos en los que solamente hubiesen implicado una ampliación de plazo del contrato de supervisión, no correspondía solicitar la autorización de la Contraloría General de la República.

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RVC/.