

OPINIÓN N° 067-2023/DTN

Solicitante: Gobierno Regional de Tacna
Asunto: Inicio del plazo de ejecución de la obra
Referencia: Formulario S/N de fecha 12.JUN.2023 – Consultas sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Gerente General Regional del Gobierno Regional de Tacna formula varias consultas respecto a las condiciones y requisitos para el inicio del plazo de ejecución en los contratos de obra celebrados al amparo 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 numeral 3 del acápite II del Anexo N° 2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus 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 la Ley N° 30225 y sus modificatorias.
- “Reglamento” al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

2.1. “El artículo 176 del Reglamento de la ley de Contrataciones del Estado (RLCE) indica los requisitos para el inicio del plazo de ejecución de obra. Asimismo, las causales por las cuales se puede diferir el inicio del plazo de ejecución de obra. Bajo este marco legal se consulta. ¿Si debido a la aprobación y entrada en vigencia de la DIRECTIVA N° 009-2020-OSCE/CD, la apertura del cuaderno de obra digital, se vuelve un requisito adicional para dar inicio al plazo de ejecución de obra?” (Sic.).

2.1.1. De manera preliminar, es pertinente aclarar que, en el marco de los contratos de ejecución

de obra celebrados al amparo de la normativa de contrataciones del Estado, una vez que la buena pro ha quedado consentida o administrativamente firme, tanto la Entidad como el o los postores ganadores están obligados a contratar¹.

Al respecto, es importante señalar que, en el caso de los contratos de ejecución de obra, de conformidad con lo establecido en el artículo 144 del Reglamento, el contrato tiene vigencia desde el día siguiente de la suscripción del documento que lo contiene hasta el consentimiento de la liquidación y se efectúe el pago correspondiente.

Por otro lado, y siempre en el marco de los contratos de ejecución de obra, el artículo 176 del Reglamento establece que el inicio del plazo de ejecución de obra rige desde el día siguiente de que se cumplan las siguientes condiciones:

- “a) Que la Entidad notifique al contratista quién es el inspector o el supervisor, según corresponda;*
- b) Que la Entidad haya hecho entrega total o parcial del terreno o lugar donde se ejecuta la obra, según corresponda;*
- c) Que la Entidad provea el calendario de entrega de los materiales e insumos que, de acuerdo con las bases, hubiera asumido como obligación;*
- d) Que la Entidad haya hecho entrega del Expediente Técnico de Obra completo, en caso este haya sido modificado con ocasión de la absolución de consultas y observaciones;*
- e) Que la Entidad haya otorgado al contratista el adelanto directo, en las condiciones y oportunidad establecidas en el artículo 181”.*

A lo señalado hasta este punto debe añadirse que, el numeral 176.7 del Reglamento establece que, *“Las condiciones a que se refiere el numeral 176.1, son cumplidas dentro de los quince (15) días contados a partir del día siguiente de la suscripción del contrato. En caso no se haya solicitado la entrega del adelanto directo, el plazo se inicia con el cumplimiento de las demás condiciones”*. Acto seguido, el numeral 176.9 establece los supuestos por los cuales la Entidad se encuentra habilitada para acordar con el contratista el prorrogar el inicio del plazo de ejecución de obra, siendo los siguientes:

- “a) Cuando la estacionalidad climática no permite el inicio de la ejecución de la obra, hasta la culminación de dicho evento.*
- b) En caso la Entidad se encuentre imposibilitada de cumplir con las condiciones previstas en los literales a) o b) del numeral 176.1 del presente artículo, hasta el cumplimiento de las mismas”.*

Como se aprecia, para el caso de los contratos de ejecución de obra, **el plazo de ejecución** inicia al día siguiente en que se cumplen las condiciones que prevé el artículo 176 del Reglamento, **las cuales deben cumplirse dentro de los quince (15) días contados a partir del día siguiente de la suscripción del contrato**. A dicha afirmación debe añadirse que los únicos motivos por los que es posible —previo acuerdo de las partes— diferir dicho plazo se encuentran establecidos en el numeral 176.9 del referido dispositivo; así, cabe precisar que, la normativa de contrataciones del Estado no ha establecido otras disposiciones cuyo cumplimiento sea necesario para efectos de dar inicio al plazo de ejecución de obra o diferirlo.

2.1.2. Por otra parte, corresponde señalar que el artículo 191 del Reglamento establece que *“**En la fecha de entrega del terreno**, el contratista **entrega y abre el cuaderno de obra**, el mismo que se encuentra legalizado y es firmado en todas sus páginas por el inspector o supervisor, según corresponda, y por el residente, a fin de evitar su adulteración. Dichos profesionales*

¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 136 del Reglamento.

son los únicos autorizados para hacer anotaciones en el cuaderno de obra, salvo en los casos de ausencias excepcionales debidamente autorizadas por la Entidad, en los que puede autorizarse la firma del cuaderno de obra a otro profesional, el cual ejerce esta labor de forma exclusiva e indelegable”. (El resaltado y subrayado son agregados)

Sobre el particular, corresponde indicar que la Decimotercera Disposición Complementaria Final del Reglamento establece que, “*El OSCE mediante directiva desarrolla progresivamente el expediente de contratación digital y el Cuaderno de Obra digital, así como las herramientas informáticas que permitan su operatividad*”. Al respecto, la Directiva N° 009-2020-OSCE/CD (en adelante, la “Directiva”), aprobada mediante Resolución N° 100-2020-OSCE/PRE de fecha 30 de julio de 2020, tiene por objeto desarrollar los lineamientos para la implementación y uso del cuaderno de obra digital.

Cabe precisar que el numeral 6.1 de la Directiva establece que, “*El cuaderno de obra digital es una herramienta informática desarrollada y administrada por el OSCE, que sustituye al cuaderno de obra físico con las características y formalidades establecidas en el artículo 191 del Reglamento*” (El resaltado y subrayado son agregados).

Como es de verse, el cuaderno de obra digital cuyos lineamientos son establecidos en la Directiva cumple con las características y formalidades establecidas en el artículo 191 del Reglamento, esto es —entre otras características y formalidades—, que su apertura se realiza en la fecha de entrega del terreno. **Es así que la apertura del cuaderno de obra digital no constituye una condición para el inicio del plazo de ejecución de obra**, sino que se realiza en la fecha de entrega del terreno, que es una condición para tales efectos (para dar inicio al plazo de ejecución), según lo previsto en el literal b) del numeral 176.1 del artículo 176 del Reglamento; asimismo, cabe precisar que **la demora en la apertura del cuaderno no es un supuesto que habilite el acuerdo de diferir el inicio del plazo de ejecución de obra.**

2.1.3. En definitiva, **la apertura del cuaderno de obra digital, según lo establecido en la Directiva N° 009-2020-OSCE/CD, no constituye una condición para dar inicio al plazo de ejecución de obra; el cuaderno de obra digital debe abrirse el mismo día en que se hace entrega del terreno**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 191 del Reglamento. Las condiciones para dar inicio al plazo de ejecución de obra se encuentran establecidas en el artículo 176 del Reglamento.

2.2. “*En referencia a la consulta anterior, en caso la Entidad demore o se retrase en la generación de los usuarios del Cuaderno Digital de Obra, ¿Es posible iniciar el plazo de ejecución de obra? ¿Qué alternativas se puede tener para iniciar el plazo de ejecución de obra, ya que la norma, no establece de manera expresa que la apertura del cuaderno de obra es un requisito para dar inicio el plazo de ejecución de obra?*” (Sic.).

2.2.1. Como se señaló al absolver la consulta anterior, el plazo de ejecución de obra inicia al día siguiente en que se cumplen las condiciones que prevé el artículo 176 del Reglamento. La apertura del cuaderno de obra digital no constituye una condición para el inicio del plazo de ejecución de obra ni para diferirlo; la habilitación tardía² de dicho instrumento no perjudica el inicio del plazo de ejecución de obra una vez que se cumplen las condiciones previstas en el numeral 176.1 del artículo 176 del Reglamento.

2.3. “*En relación a las dos consultas anteriores ¿Es posible que dentro de las bases integradas del procedimiento de selección se presenten requisitos adicionales a los*

² Las consecuencias por los perjuicios que podrían suscitarse por la habilitación tardía del cuaderno de obra digital no han sido regulados en la normativa de contrataciones del Estado. Cabe recordar que la determinación de responsabilidades de los funcionarios y servidores se rigen por las normas de la materia.

considerandos en el artículo 176 a fin de dar inicio al plazo de ejecución de obra? Por ejemplo: ¿La apertura del cuaderno digital u otras como por ejemplo la obtención de la licencia de edificación (que fue considerada en las bases integradas como una responsabilidad del Contratista?)” (Sic.).

- 2.3.1. Como se indicó al absolver la primera consulta, en el caso de los contratos de obra, el plazo de ejecución de obra inicia al día siguiente en que se cumplen las condiciones que prevé el artículo 176 del Reglamento; la apertura del cuaderno de obra digital no constituye una condición para el inicio del plazo de ejecución de obra ni para diferirlo. La normativa de contrataciones del Estado no ha establecido otras disposiciones cuyo cumplimiento sea necesario para efectos de dar inicio al plazo de ejecución de obra.
- 2.3.2. En otro orden de ideas, es pertinente señalar que el numeral 146.2 del artículo 146 del Reglamento establece que, “*La Entidad es responsable de la obtención de las licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares para la ejecución y consultoría de obras, salvo que en los documentos del procedimiento de selección se estipule que la tramitación de éstas se encuentra a cargo del contratista*”.

Como es de verse, el citado dispositivo establece, **en principio, que la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares para la ejecución de obras es responsabilidad de la Entidad, sin embargo, existe la posibilidad de que estas se encuentren a cargo del contratista, siempre y cuando haya sido establecido así en las bases.**

Ahora bien, el artículo 176 del Reglamento establece las condiciones que deben cumplirse para el inicio del plazo de ejecución de obra, estableciendo que esto (el cumplimiento de las condiciones) debe suscitarse dentro de los quince días contados a partir del día siguiente de la suscripción del contrato. Podría ocurrir que la obtención de los requisitos a los que se refiere el numeral 146.2 del artículo 146 del Reglamento, no puedan obtenerse en el plazo señalado, por motivos no imputables³ a las partes; no obstante, dicha situación no ha sido establecida como condición para dar inicio al plazo de ejecución ni como supuesto que habilite a las partes a diferirlo⁴.

- 2.3.3. En conclusión, no es posible establecer condiciones distintas a las establecidas en el artículo 176 del Reglamento para efectos de dar inicio al plazo de ejecución de obra. La apertura del cuaderno de obra digital y la obtención de licencias a cargo del contratista no son condiciones que deben cumplirse para dar inicio al plazo de ejecución contractual ni que habiliten a las partes a diferirlo.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La apertura del cuaderno de obra digital, según lo establecido en la Directiva N° 009-2020-OSCE/CD, no constituye una condición para dar inicio al plazo de ejecución de obra; el cuaderno de obra digital debe abrirse el mismo día en que se hace entrega del terreno, de

³ La imputabilidad de alguna de las partes respecto de la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, servidumbre y similares, debe determinarse a partir de la evaluación de los elementos y la información que constituyen el caso materia de análisis.

⁴ Es posible que la falta de alguno de los requisitos a los que se refiere el numeral 146.2 del artículo 146 no permita que pueda iniciarse con los trabajos constructivos de la obra; situación que no significaría que no se produzca el inicio del plazo de ejecución de obra cuando se cumplen con las condiciones establecidas en el artículo 176 del Reglamento, pero que sí podría generar una paralización de la obra que podría ser causal de la suspensión del plazo de ejecución contractual, sin que ello suponga el reconocimiento de mayores gastos generales y/o costos directos, salvo aquellos que resulten necesarios para viabilizar la suspensión, de acuerdo con lo establecido en el numeral 142.7 del Reglamento.

acuerdo con lo establecido en el artículo 191 del Reglamento. Las condiciones para dar inicio al plazo de ejecución de obra se encuentran establecidas en el artículo 176 del Reglamento.

- 3.2. El plazo de ejecución de obra inicia al día siguiente en que se cumplen las condiciones que prevé el artículo 176 del Reglamento. La apertura del cuaderno de obra digital no constituye una condición para el inicio del plazo de ejecución de obra ni para diferirlo; la habilitación tardía de dicho instrumento no perjudica el inicio del plazo de ejecución de obra una vez que se cumplen las condiciones previstas en el numeral 176.1 del artículo 176 del Reglamento.
- 3.3. No es posible establecer condiciones distintas a las establecidas en el artículo 176 del Reglamento para efectos de dar inicio al plazo de ejecución de obra. La apertura del cuaderno de obra digital y la obtención de licencias a cargo del contratista no son condiciones que deben cumplirse para dar inicio al plazo de ejecución contractual ni que habiliten a las partes a diferirlo.

Jesús María, 4 de julio de 2023

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

JDS