

Expediente N° 38724

Solicitante: Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED

Asunto: Funciones del Supervisor de Obra

Referencia: Formulario S/N de fecha 09.JUL.2025- Consultas sobre la Normativa de Contrataciones Públicas.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Gerson Vladimir Canterac de los Santos, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica de PRONIED, formula consulta relacionada a las funciones del supervisor de obra en el marco de lo dispuesto en la normativa de contrataciones públicas vigente.

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 contrataciones del Estado, 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.

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

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo a los que se hace alusión en las consultas planteadas, para su absolución se entenderá por:

- “Ley” a la aprobada mediante Ley N°32069, Ley de General de Contrataciones Públicas y sus modificatorias¹; vigente a partir del 22 de abril de 2025.

¹ Modificada por la Ley N°32103 “Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la Reactivación Económica y dicta otras medidas”; y por la Ley N°32187 “Ley de Endeudamiento del

- **“Reglamento”** al aprobado mediante D.S. N°009-2025-EF, Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas; vigente a partir del 22 de abril de 2025.
- **“Anterior 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 hasta el 21 de abril de 2025.
- **“Anterior Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N°344-2018-EF; vigente a partir del 30 de enero de 2019, y sus modificatorias hasta el 21 de abril de 2025

Precisado lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

- 2.1. ***“Considerando que, si bien el contrato de obra y el contrato de supervisión de obra constituyen relaciones jurídicas independientes, se encuentran vinculados en virtud de la naturaleza accesoria de este último, dado que el supervisor tiene la obligación de velar, de forma directa y permanente, por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra contratada.***

En ese contexto, teniendo en cuenta que el contrato de obra ha sido suscrito bajo el marco normativo de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias; y que, por otro lado, el contrato de supervisión de dicha obra fue celebrado al amparo de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF, se formula la siguiente consulta:

¿Qué marco normativo debe aplicarse a las funciones que debe ejercer el supervisor de obra en relación con el contrato de obra, particularmente en actos tales como la emisión de pronunciamientos sobre adicionales de obra, ampliaciones de plazo, valorizaciones, revisión del expediente técnico, absolución de consultas, recepción de obra, entre otros aspectos vinculados a la ejecución contractual?

Marco constitucional sobre la aplicación de las normas en el tiempo

- 2.1.1 En principio, debe mencionarse que la Constitución, en su artículo 103, señala que “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley (...)”.

Además, debe agregarse que el artículo 109 de la Constitución dispone: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.

Sector Público para el Año Fiscal 2025”.

A partir de las mencionadas disposiciones se entiende que, en materia de aplicación de las normas en el tiempo, en nuestro ordenamiento rige la denominada *teoría de los hechos cumplidos*, es decir que la ley es obligatoria desde su entrada en vigencia, esto es, desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial, y se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte².

Sobre el particular, es importante señalar que el numeral 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional derivada del Expediente N° 0002-2006-PI/TC dice que *“Diez – Picaso, (...) sostiene que en el momento en que una ley entra en vigor, despliega, por definición, sus efectos normativos y debe ser aplicada a toda situación subsumible en su supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad (...)”*.

En ese sentido, como regla general la ley se aplica a los hechos y situaciones que surjan desde que entra en vigencia y también a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes lo que incluye a aquellas, surgidas bajo la legislación anterior y que aun produzcan efectos, salvo que la misma ley establezca algún tipo de excepción.

Aplicación de la normativa de contrataciones del Estado en el tiempo

2.1.2 Tal como se indicó en el numeral anterior, la ley es obligatoria desde su entrada en vigencia, esto es, desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial, y se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, salvo disposición expresa de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

Al respecto, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley establece que *“Los procedimientos de selección iniciados antes de la entrada en vigencia de la presente ley se rigen por las normas vigentes al momento de su convocatoria.”* (El subrayado es agregado).

Como puede apreciarse, la Ley establece una disposición transitoria que tiene por objeto que los procedimientos de selección iniciados antes de su entrada en vigencia, continúen rigiéndose por las normas vigentes al momento de su convocatoria; permitiéndose de este modo la **aplicación ultractiva de la anterior Ley**, siempre que se haya convocado el respectivo procedimiento de selección bajo dicho marco normativo.

En dicho contexto, la referida disposición transitoria establece la aplicación ultractiva de la anterior normativa de contratación pública, lo que configuraría una excepción a la regla de aplicación inmediata de la ley desde su entrada en vigencia.

Por ende, si la convocatoria de un procedimiento de selección se llevó a cabo durante la vigencia de la anterior Ley y del anterior Reglamento, el desarrollo del mismo debe realizarse empleando la anterior normativa, con la finalidad de

² Sobre el particular, puede consultarse: Rubio Correa, Marcial (2015). *El Título Preliminar del Código Civil*. Undécima Edición. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, pp. 45-69.

mantener inalterables las condiciones de selección, generando seguridad jurídica, y así promover una mayor participación de proveedores.

Ejecución de contratos de obra y de supervisión de obra, aplicando marcos normativos distintos

2.1.3. Preciado lo anterior, debe indicarse que, en la práctica, un contrato de ejecución de obra pudo celebrarse en aplicación de la anterior normativa de contrataciones del Estado, en cuyo caso, su ejecución contractual debe regirse por lo dispuesto en dicho marco normativo; a su vez, es posible que el contrato de supervisión de obra se haya celebrado bajo la aplicación de la Ley vigente, al haberse convocado su procedimiento de selección cuando ya se encontraba vigente esta Ley.

Sin perjuicio de ello, es importante anotar que en virtud del objeto y de la naturaleza del contrato de supervisión de obra, las funciones del supervisor están vinculadas directamente con la ejecución del contrato de obra; en ese contexto, la supervisión de obra debe verificar la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra, cautelando que ésta se ejecute conforme a lo establecido en el contrato de obra y en la normativa que regula ésta.

Al respecto, el numeral 187.1 del artículo 187 del Reglamento, que regula las funciones de la supervisión de obras, dispone lo siguiente:

“La supervisión es responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la prestación y del cumplimiento del contrato. La supervisión se ajusta a lo señalado en el contrato, y no tiene la facultad de realizar modificaciones al mismo”.

Como se aprecia del citado dispositivo, la supervisión de la obra tiene como función verificar el cabal cumplimiento del contrato correspondiente a la prestación supervisada, en este caso (atendiendo a la consulta planteada), el contrato de ejecución de la obra; asimismo, se advierte que la supervisión debe ceñirse a lo dispuesto en dicho contrato, sin poder modificarlo, lo cual implica necesariamente verificar que la obra se ejecute -a nivel técnico, económico y administrativo- conforme a lo dispuesto a la normativa aplicable al contrato de obra.

Por tanto, un contrato de supervisión de obra celebrado conforme al marco normativo vigente, distinto al que rige la ejecución del contrato de obra a supervisar (celebrado bajo la anterior normativa), no obsta que la ejecución de la supervisión de la obra implique velar por el cabal cumplimiento del contrato de obra y, en consecuencia, que dicha supervisión deba cautelar que la obra se ejecute conforme al marco normativo que rige ésta última, lo que involucra el cumplimiento de las disposiciones normativas y contractuales aplicables a la obra, tales como aquellas que regulan los procedimientos, plazos y condiciones para la aprobación de modificaciones contractuales de obra, por ejemplo, entre otros dispositivos propios de la ejecución de la obra, como la recepción y liquidación de la misma, entre otros.

2.1.4. Por consiguiente, las funciones de la supervisión de obra -contratada bajo el marco normativo vigente- que recaen sobre la ejecución técnica, económica y administrativa del contrato de obra -celebrado bajo la anterior normativa- deben

sujetarse a las disposiciones normativas y contractuales que regulan la ejecución de la obra a supervisar, en atención al vínculo intrínseco de ambos objetos contractuales; sin perjuicio de ello, las obligaciones derivadas del propio contrato de supervisión cuyo cumplimiento exige su normativa aplicable (en este caso la vigente), que puedan resultar independientes de la ejecución del contrato de obra, deben cumplirse con sujeción a lo dispuesto en la normativa que regula el contrato de supervisión de obra, según corresponda.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. Un contrato de supervisión de obra celebrado conforme al marco normativo vigente, distinto al que rige la ejecución del contrato de obra a supervisar (celebrado bajo la anterior normativa), no obsta que la ejecución de la supervisión de la obra implique velar por el cabal cumplimiento del contrato de obra y, en consecuencia, que dicha supervisión deba cautelar que la obra se ejecute conforme al marco normativo que rige ésta última, lo que involucra el cumplimiento de las disposiciones normativas y contractuales aplicables a la obra, tales como aquellas que regulan los procedimientos, plazos y condiciones para la aprobación de modificaciones contractuales de obra, por ejemplo, entre otros dispositivos propios de la ejecución de la obra, como la recepción y liquidación de la misma, entre otros.
- 3.2. Las funciones de la supervisión de obra -contratada bajo el marco normativo vigente- que recaen sobre la ejecución técnica, económica y administrativa del contrato de obra -celebrado bajo la anterior normativa- deben sujetarse a las disposiciones normativas y contractuales que regulan la ejecución de la obra a supervisar, en atención al vínculo intrínseco de ambos objetos contractuales; sin perjuicio de ello, las obligaciones derivadas del propio contrato de supervisión cuyo cumplimiento exige su normativa aplicable (en este caso la vigente), que puedan resultar independientes de la ejecución del contrato de obra, deben cumplirse con sujeción a lo dispuesto en la normativa que regula el contrato de supervisión de obra, según corresponda.

Jesús María, 4 de agosto de 2025

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

LAA/.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>