

OPINIÓN N° 004-2020/DTN

Solicitante: Consorcio San Juan

Asunto: Ejecución de mayor metrado en obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios

Referencia: Carta N° 029-2019-CSJ/OT

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el representante común del Consorcio San Juan formula una consulta relacionada con la ejecución de mayor metrado en obras ejecutadas bajo el sistema a precios unitarios.

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, modificada por Decreto Legislativo N° 1444; así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

En ese sentido, la conclusión de la presente opinión no se encuentra vinculada necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

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

- “**Anterior Ley**”, a la aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 y modificada por Ley N° 29873.
- “**Anterior Reglamento**”, al aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF y modificado por los Decreto Supremos N° 138-2012-EF y N° 080-2014-EF.

2.1. *“En una obra pública de cualquier especialidad licitada bajo el Sistema de PRECIOS UNITARIOS conforme al numeral 2., del artículo 14 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF y sus modificaciones incorporadas por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF.*

¿DEBE, LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AUTORIZAR PREVIAMENTE SU EJECUCIÓN Y PAGO, LOS MAYORES METRADOS

QUE NO PROVENGAN DE UNA MODIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO EN LOS CONTRATOS DE OBRA BAJO EL SISTEMA A PRECIOS UNITARIOS, CUANDO LA INCIDENCIA ES MAYOR AL QUINCE POR CIENTO (15%) DEL MONTO DEL CONTRATO ORIGINAL?™. (Sic).

El sistema de contratación a precios unitarios

2.1.1 En primer lugar, se debe señalar que el primer párrafo del numeral 2 del artículo 14 del anterior Reglamento establecía que el sistema a precios unitarios resultaba “(...) aplicable en las contrataciones de bienes, servicios en general, consultorías y obras, cuando no puede conocerse con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas.” (El subrayado es agregado).

Así, la anterior normativa de contrataciones del Estado contemplaba un sistema de contratación para aquellos casos en los que el cálculo exacto de las cantidades o magnitudes que debía ejecutar el contratista era inviabile, dadas las particularidades de la prestación.

En ese contexto, se aprecia que el sistema de contratación a precios unitarios aplicaba para aquellas obras que, por su naturaleza o envergadura, no permitían prever con precisión el cálculo o la cuantificación por partidas¹ de la cantidad de obra a ejecutar; es decir, los metrados.

De esta manera, se empleaba el sistema a precios unitarios en contratos de obra cuando los trabajos que debían ser ejecutados por el contratista estaban definidos; pero no así sus metrados², los cuales se encontraban consignados en el expediente técnico de forma referencial.

Alcances sobre la ejecución de obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios

2.1.2 En relación con lo anterior, el tercer párrafo del numeral 2 del citado artículo precisaba que “En el caso de obras, el postor formula su oferta proponiendo precios unitarios considerando las partidas contenidas en los documentos del procedimiento, las condiciones previstas en los planos y especificaciones técnicas y las cantidades **referenciales**, que se valorizan en relación a su ejecución real y por un determinado plazo de ejecución” (El subrayado es agregado).

Al respecto, es pertinente citar lo señalado por Del Arco Torres y Pons Gonzales³, quienes sostienen que en virtud del sistema a precios unitarios “(...) *las partes*

¹ Según el concepto de “**partida**” previsto en el Anexo de Definiciones del anterior Reglamento, se trataba de “Cada una de las partes o actividades que conforman el presupuesto de una obra”.

² De acuerdo a la definición de “**metrado**” contemplada en el Anexo de Definiciones del anterior Reglamento, este “Es el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida”.

³ DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLES, Manuel. *Derecho de la Construcción. Aspectos administrativos y civiles*, Granada: Editorial Comares S.L., séptima edición, 2006, página 135.

conviene en fijar un precio a cada unidad de obra quedando el precio inalterable, aunque puede variar el número de unidades.”; asimismo, dichos autores precisan que, en este tipo de contratos, se determina “(...) el precio por unidad, pero dejando sin concretar el número de unidades a ejecutar; al término de las obras se paga según las cantidades ejecutadas”. (El subrayado es agregado).

Por su parte, en referencia a dicho sistema de contratación aplicable en obras, Podetti⁴ indica que “Se trata de un sistema flexible en el precio y en la obra, por cuanto ambos solo van a quedar definitivamente determinados al momento de la conclusión de las obras, circunstancia en la que recién podrán conocerse con exactitud la cantidad de unidades ejecutadas por el constructor y, del mismo modo, el precio definitivo a ser pagado por el comitente.” (El subrayado es agregado).

Tal como se aprecia, según lo desarrollado por diversos autores, en una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios, la información de los metrados contenida en el expediente técnico de obra tenía un carácter referencial, dado que no era posible cuantificar con exactitud los trabajos de obra que debían ser realizados por el contratista; en consecuencia, la cantidad de metrados necesarios para ejecutar cabalmente dicha obra, así como el monto que debía ser pagado por la Entidad, solo podían conocerse cuando el contratista concluía la ejecución de la obra⁵.

Por ello, en atención a la naturaleza de los contratos de obra ejecutados bajo el sistema a precios unitarios, la Entidad debía realizar el pago al contratista según los metrados efectivamente ejecutados y de acuerdo al precio unitario ofertado conforme a las partidas contenidas en las Bases, a las condiciones previstas en los planos y a las especificaciones técnicas.

Bajo tales consideraciones, tratándose de obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios, cuando los trabajos realizados por el contratista superaban los metrados consignados –referencialmente- en el expediente técnico de obra, correspondía que la Entidad efectuara el pago al contratista según lo efectivamente ejecutado y de acuerdo a los precios unitarios ofertados, a través de la valorización correspondiente; ello, en atención a la naturaleza del sistema de contratación empleado y a la determinación del “mayor metrado” (que consistía en la ejecución de un concepto distinto al de prestación adicional de obra⁶).

⁴ PODETTI, Humberto, *Contrato de construcción*, Buenos Aires: Editorial Astrea, primera edición, 2004, páginas 254-255.

⁵ El valor total de los contratos de obra bajo el sistema de precios unitarios corresponde al que resulta de multiplicar la cantidad de obra inicialmente contratada y recibida a entera satisfacción por los precios unitarios fijados en la propuesta adjudicada. VARGAS CANTOR, Edgar Fernando. *Las Obras Públicas, una visión pragmática del proceso general de contratación*, Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, primera edición, 2010, página 210.

⁶ Conforme al Anexo de Definiciones del anterior Reglamento, por “**Prestación adicional de obra**” se entendía “Aquella no considerada en el expediente técnico, ni en el contrato original, cuya realización resulta indispensable y/o necesaria para dar cumplimiento a la meta prevista de la obra principal y que da lugar a un presupuesto adicional”. (El énfasis es agregado).

La diferencia entre “mayor metrado” y “prestación adicional de obra”

2.1.3 Sobre el particular, corresponde anotar que según el Anexo Único del anterior Reglamento “Anexo de definiciones” el “mayor metrado” se definía como “(...) *el incremento del metrado previsto en el presupuesto de obra de una determinada partida y que no provenga de una modificación del expediente técnico. El mayor metrado en contrato de obras a precios unitarios no constituye una modificación del expediente técnico”.* (El énfasis es agregado).

En virtud de lo expuesto, se aprecia que en las obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios, el **mayor metrado** implicaba la ejecución de determinada partida en una proporción superior a la inicialmente prevista en el presupuesto de obra, sin que ello implicara la modificación del expediente técnico de obra.

A diferencia del citado concepto, la “prestación adicional de obra” era aquella **no considerada en el expediente técnico, ni en el contrato original**, cuya realización resultaba indispensable y/o necesaria para dar cumplimiento a la meta prevista de la obra principal y que daba lugar a un presupuesto adicional de obra⁷.

En tal sentido, se desprende que los mayores metrados obedecían a la ejecución de una determinada partida que sí estaba contemplada en el expediente técnico de obra, aunque en una cantidad menor a la que efectivamente se requirió ejecutar; por su parte, la prestación adicional de obra era aquella que **no se encontraba considerada en el expediente técnico**.

Por tanto, **los mayores metrados en una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios no constituían prestaciones adicionales de obra**, en la medida que aquellos sí provenían de una partida prevista en el expediente técnico y su ejecución no implicaba una modificación a dicho expediente.

Respecto a la autorización previa en obras ejecutadas bajo el sistema a precios unitarios

2.1.4 De conformidad con lo dispuesto en el numeral 175.10 del artículo 175 del anterior Reglamento, cuando en los contratos de obra a precios unitarios “(...) *se requiera ejecutar mayores metrados no se requiere autorización previa para su ejecución, pero sí para su pago; el encargado de autorizar el pago es el Titular de la Entidad o a quien se le delegue dicha función”.* (El énfasis es agregado).

Al respecto, para la aplicación de lo establecido en la citada norma, esta disponía que **el monto acumulado de los mayores metrados y las prestaciones adicionales de obras**, restándole los presupuestos deductivos vinculados, **no podían superar el quince por ciento (15%) del monto del contrato original**.

Asimismo, dicho dispositivo establecía expresamente que “*El monto a pagarse por la ejecución de estos mayores metrados se computa para el cálculo del límite*”

⁷ Concepto también definido en el Anexo Único del anterior Reglamento “Anexo de Definiciones” como “(...) *la valorización económica de la prestación adicional de una obra*”.

para la aprobación de adicionales, previsto en el segundo párrafo del numeral 34.3 del artículo 34 de la Ley". (El subrayado es agregado).

Ahora bien, el numeral 34.3 del artículo 34 de la anterior Ley prescribía lo siguiente: "Tratándose de obras, las prestaciones adicionales pueden ser hasta por el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original, restándole los presupuestos deductivos vinculados. Para tal efecto, los pagos correspondientes son aprobados por el Titular de la Entidad (...)". (El subrayado es agregado).

En esa medida, se advierte que el citado dispositivo limitaba la aprobación de prestaciones adicionales de obra hasta cierto porcentaje en relación con el monto total del contrato original; **sin embargo, ampliaba dicho límite** "En el supuesto que resulte indispensable la realización de **prestaciones adicionales de obra por deficiencias del expediente técnico o situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato o por causas no previsibles en el expediente de obra y que no son responsabilidad del contratista, mayores a las establecidas en el párrafo precedente y hasta un máximo de cincuenta por ciento (50%) del monto originalmente contratado**, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al proyectista, **el Titular de la Entidad puede decidir autorizarlas**"⁸. (El énfasis es agregado).

No obstante, conforme a lo dispuesto por el numeral 34.3 del artículo 34 de la anterior Ley, para que el Titular de la Entidad pudiera autorizar **prestaciones adicionales de obras** superiores al quince por ciento (15%) del monto total del contrato original, restándole los presupuestos deductivos vinculados, y hasta un máximo de cincuenta por ciento (50%) del monto originalmente contratado, antes de la ejecución y pago de dichas prestaciones adicionales se debía contar con la **autorización previa** de la Contraloría General de la República y con la comprobación de que se contaba con los recursos necesarios.

Como se aprecia, la anterior normativa de contrataciones del Estado –aplicable en el desarrollo de la presente opinión- contemplaba la exigencia de tramitar la autorización previa (a la ejecución y pago), por parte de la Contraloría General de la República, **cuando se trataba de prestaciones adicionales de obra** que superaban el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original; **mas no en el caso de los mayores metrados ejecutados en un contrato de obra suscrito bajo el sistema a precios unitarios.**

En el mismo sentido, respecto de la Contraloría General de la República, la Directiva N° 011-2016-CG/GPROD "Servicio de control previo de las prestaciones adicionales de obra"⁹ establece expresamente en diversos extremos que la autorización previa -a la ejecución y pago- está referida a las **prestaciones adicionales de obra** (adicionales de obra con deductivo vinculado, adicionales de obra sin deductivo vinculado y adicionales de obra con carácter de emergencia), **sin contemplar la aplicación de este procedimiento para casos de ejecución de mayores metrados en contratos de obra celebrados bajo el sistema a precios**

⁸ Tal como se establecía en el mismo numeral 34.3 del artículo 34 de la anterior Ley.

⁹ Aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 147-2016-CG.

unitarios.

En ese contexto, en el marco de una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios, la exigencia de contar con una autorización previa, tanto a la ejecución como al pago, por parte de la Contraloría General de la República, resultaba aplicable solo en el caso de prestaciones adicionales de obra que superaban el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original; pero no cuando se trataba de mayores metrados, caso en el cual únicamente se necesitaba autorización, previa al pago, por parte del Titular de la Entidad o de la persona a quien se hubiere delegado tal atribución¹⁰.

3. CONCLUSIÓN

Conforme a lo dispuesto por la anterior normativa de contrataciones del Estado, en el marco de una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios la exigencia de contar con una autorización previa, tanto a la ejecución como al pago, por parte de la Contraloría General de la República, resultaba aplicable solo en el caso de prestaciones adicionales de obra que superaban el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original; pero no cuando se trataba de mayores metrados, caso en el cual únicamente se necesitaba autorización, previa al pago, por parte del Titular de la Entidad o de la persona a quien se hubiere delegado tal atribución.

Jesús María, 10 de enero de 2020

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

LAA.

¹⁰ En concordancia con el criterio desarrollado en la Opinión N° 049-2019/DTN.