

OPINIÓN N° 036-2022/DTN

Solicitante: Municipalidad Distrital del Rímac.

Asunto: Presupuestos deductivos vinculados y reducciones.

Referencia: Formulario S/N de fecha 18.ABR.2022 – Consultas sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Juan Carlos Verástegui Villar, Subgerente de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales de la Municipalidad Distrital del Rímac, formula consultas referidas a las figuras de presupuestos deductivos vinculados y reducciones, contempladas en 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 en términos genéricos y vinculadas 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, la conclusión de la presente opinión no se encuentra vinculada 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 modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias¹.

Dicho lo anterior, corresponde señalar que la consulta formulada es la siguiente:

¹ La última modificación al Decreto Supremo N° 344-2018-EF ha sido realizada mediante el Decreto Supremo N° 162-2021-EF, publicado el 26 de junio de 2021.

2.1. “¿Un deductivo de obra es igual a una reducción de prestaciones?, si la respuesta es afirmativa entonces el importe máximo para un deductivo de obra, está bajo los alcances del artículo n°157, adicionales y reducciones, del reglamento de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado?”(Sic)

2.1.1. De manera previa al presente análisis, se debe precisar que la normativa de Contrataciones del Estado no contempla –en términos estrictos- una figura o institución jurídica genérica denominada “deductivo de obra”. No obstante, sí contempla la figura de “presupuesto deductivo vinculado”, dentro del marco de la aprobación de una prestación adicional de obra.

Siendo así, será la figura “presupuesto deductivo vinculado” aquella que se analizará en la presente opinión, relacionándola con figuras vinculadas como los adicionales de obra y discriminándola de otras como las reducciones o los menores metrados.

2.1.2. Dentro de una relación jurídico-contractual constituida en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, la Entidad es quien tiene el rol de garante del interés público. Como consecuencia de ello, cuenta con determinadas prerrogativas como - por ejemplo- la facultad de modificar unilateralmente el contrato ordenando la ejecución de prestaciones adicionales o la reducción de prestaciones.

Adicionales y presupuestos deductivos vinculados.

Si el objeto contractual es la ejecución de una obra, una Entidad podrá ordenar la ejecución de una prestación adicional de obra, cuando: i) califique como adicional de obra, de acuerdo con la definición reglamentaria²; ii) cuente con disponibilidad presupuestal; iii) haya sido ordenada por el Titular de la Entidad o por el funcionario a quien el titular le haya delegado la facultad; iv) se cumpla con los plazos, requisitos y formalidades que establece el procedimiento de aprobación de adicionales; y v) que el valor del adicional no exceda los límites establecidos en los artículos 205 y 206 del Reglamento, concordantes con lo establecido en los numerales 34.4 y 34.5 del artículo 34 de la Ley.

Dicho esto, en relación con el tema de la consulta, corresponde detenerse en el análisis de la condición v) enunciada en el párrafo precedente, esto es, aquella que implica que el valor de la prestación adicional no puede exceder los límites establecidos en los artículos 205 y 206 del Reglamento

Así, el numeral 205.1 del artículo 205 del Reglamento señala que **“solo procede la ejecución de prestaciones adicionales de obra cuando previamente se cuente con la certificación de crédito presupuestario o previsión presupuestal, según las reglas previstas en la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público y con la resolución del Titular de la Entidad o del servidor del siguiente nivel de decisión a quien se hubiera delegado esta atribución y en los casos en que sus montos, restándole los presupuestos deductivos vinculados, no excedan el quince por ciento (15%) del monto del contrato original”** (El énfasis es agregado)

² De acuerdo con el Anexo N°1 del Reglamento, “Definiciones”, una prestación adicional de obra es “aquella no considerada en el expediente técnico de obra, 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”.

Por su parte, el numeral 206.1 del artículo 206 del Reglamento establece que “**las prestaciones adicionales de obras cuyos montos, restándole los presupuestos deductivos vinculados, superen el quince por ciento (15%) del monto de contrato original**, luego de ser aprobadas por el Titular de la Entidad, requieren previamente, para su ejecución y pago, la autorización expresa de la Contraloría General de la República” (El énfasis es agregado)

Como se advierte, de acuerdo con la normativa de Contrataciones del Estado, el valor de la prestación adicional puede ser inferior al 15% del monto del contrato original o superior a dicho porcentaje (pero menor al 50%). No obstante, independientemente del caso de que se trate, para determinar el referido valor tendrán considerarse los **presupuestos deductivos vinculados**.

Ahora, de acuerdo con lo indicado por esta Dirección Técnico Normativa, en varias opiniones³, los “**presupuestos deductivos vinculados**” representan una valoración económica o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutaran, al haber sido sustituidos por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculan directamente⁴.

En consecuencia, para calcular si una prestación adicional de obra supera el límite del quince por ciento (15%) del monto del contrato original, al costo de las prestaciones adicionales debe restársele los respectivos presupuestos deductivos vinculados, es decir, el valor de aquellas prestaciones que serán sustituidas, en los términos descritos anteriormente.

Así las cosas, se puede inferir que los presupuestos deductivos vinculados es una figura que tiene en su base o supone, en todos los casos, la cuantificación económica del adicional de obra. Es decir, se trata de un presupuesto que se deduce del valor del adicional precisamente por estar vinculado con este y con el fin de verificar que el monto de la prestación adicional de obra no supere los límites establecidos en la Ley y el Reglamento.

Reducciones.

- 2.1.3. Como se anotó, otra manifestación de las prerrogativas que ostenta la Entidad en el marco de un contrato público es la facultad de ordenar reducciones.

De acuerdo con el artículo 157 del Reglamento, concordante con el artículo 34 de la Ley, una Entidad puede ordenar la reducción de prestaciones siempre que: i) se haya aprobado mediante Resolución del Titular de la Entidad o por el funcionario a quien este le haya delegado tal facultad; ii) su valor no exceda el 25% del monto del contrato original; y iii) su aprobación resulte necesaria o no impida la consecución de la finalidad de la contratación.

Asimismo, esta Dirección Técnico Normativa mediante Opinión 156-2016/DTN, en vía de interpretación, estableció que además de los requisitos contemplados en el artículo 157 del Reglamento (enunciados en el párrafo precedente), para que proceda

³ Por ejemplo en las opiniones N° 136-2019/DTN y 064-2019/DTN.

⁴ Un ejemplo de ello se presenta cuando en el presupuesto contratado existe una partida para la construcción de una pared y se modifica directamente por la aprobación de prestaciones adicionales para la construcción de una puerta en dicho espacio, generándose la sustitución de la primera por la segunda al estar directamente vinculadas.

una reducción la obligación a cargo del contratista debe ser divisible y debe recaer respecto de aquellas prestaciones que aún no han sido ejecutadas.

Ahora, como se puede inferir, en el marco de una reducción no cabe un “presupuesto deductivo vinculado” a ésta como en el caso de un adicional, más bien la reducción implica *per se* una disminución en el monto de la contratación, puesto que implica prescindir de la ejecución de prestaciones inicialmente consideradas. Eso sí, el monto que expresa el valor económico de la reducción no puede ser superior al 25% del monto del contrato original.

- 2.1.4. Estando a lo desarrollado en la presente opinión se puede concluir que los presupuestos deductivos vinculados y las reducciones son figuras distintas. Los primeros son valoraciones económicas o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutaran, al haber sido sustituidos por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculan directamente (suponen un adicional en tramitación); siendo así, los presupuestos deductivos vinculados se restan del costo de las prestaciones adicionales para determinar que estas no excedan el límite legal permitido (15% o 50%). Las reducciones, en cambio, son determinadas prestaciones inicialmente previstas en el contrato que ya no serán ejecutadas por disposición de la Entidad, siendo así, implican un presupuesto que será deducido del monto contractual y que no puede exceder el 25% del monto del contrato original.

Menores metrados en los contratos de obra a precios unitarios.

- 2.1.5. Expuesta la diferencia entre presupuestos deductivos vinculados y reducciones es preciso abordar la figura de los menores metrados.

En aquellos casos en los que no es posible definir con exactitud las cantidades y magnitudes de una obra, la Entidad deberá contratar la obra bajo el sistema de precios unitarios. Este sistema implica que tanto la entidad como el ejecutor de la obra conocen -a partir de lo indicado en el contrato- cuáles son los trabajos que hay que realizar, no obstante, no conocen con exactitud sus metrados⁵, esto es, las cantidades de trabajo exactas que demanda la obra por cada partida⁶ (dichas cantidades solo se conocen referencialmente a partir del contrato, específicamente, de lo consignado en el expediente técnico de la obra).

Ahora bien, la elección por parte de la Entidad del Sistema de Contratación a Precios Unitarios, determina también el modo de formular la oferta y, en consecuencia, la modalidad en la que se realizará el pago. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del artículo 35 del Reglamento, bajo este sistema, **el postor formula su oferta proponiendo precios unitarios** en función de las cantidades referenciales contenidas en los documentos del procedimiento de selección y **que se valorizan en función de su ejecución real**. Es decir, en este sistema, como se adelantó, se paga la cantidad de obra realmente ejecutada o dicho en otros términos los metrados efectivamente ejecutados.

⁵ De acuerdo con el Anexo N°1, “Definiciones”, del Reglamento, un metrado “*Es el cálculo o cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida*”.

⁶ De acuerdo con el Anexo N°1, “Definiciones”, del Reglamento, se entiende por partida a “*cada una de las partes que conforman en presupuesto de una obra y precio unitario*”.

De esta manera, si durante la ejecución de la obra, se advierte la necesidad de ejecutar mayores metrados⁷ de una determinada partida respecto de la cantidad establecida en el expediente técnico del contrato, tendrá que ejecutarse, valorizarse y pagarse los “mayores metrados” de dicha partida. Del mismo modo, si se advierte la necesidad de ejecutar menores metrados de una determinada partida en comparación con la cantidad referencial del contrato, entonces se tendrán que ejecutar, valorizar y pagar sólo aquellos efectivamente ejecutados.

Bajo esta consideración, a diferencia de las reducciones, las cuales implican dejar de ejecutar determinadas prestaciones inicialmente previstas en el contrato original y la correlativa reducción del monto contractual, en los menores metrados, **no** hay menos prestaciones, ni ningún presupuesto que deducir; son las mismas prestaciones, sólo que hay una disminución de sus cantidades en comparación con lo consignado en el expediente técnico del contrato de obra, debiéndose pagar únicamente lo realmente ejecutado.

En ese orden de ideas, debe precisarse que, cuando en una obra contratada a precios unitarios, **no** se ejecuta el íntegro de los metrados referenciales contenidos en las partidas del expediente técnico del contrato, corresponde que la Entidad reconozca únicamente los costos de lo efectivamente ejecutado; por tanto no cabe referirse a dicha diferencia de presupuesto (existente entre lo efectivamente ejecutado y lo contenido en el expediente técnico del contrato de obra) como un "deductivo de obra", pues, como ya se ha mencionado, en este sistema de contratación se valoriza y paga en función de la ejecución real.

2.2. “En el caso que un deductivo de obra sea igual a una reducción de prestaciones y su importe máximo este bajo los alcances del artículo n°157 adicionales y reducciones, del reglamento de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, ¿Qué procedimiento debería seguir una Entidad, cuando sea necesario la aprobación y registro de un deductivo de obra, que supere el veinticinco (25%) del monto del contrato original?”

Como se anotó en la absolución de la consulta anterior, la normativa de Contrataciones del Estado no contempla –en términos estrictos– una figura o institución jurídica genérica denominada “deductivo de obra”. No obstante, sí contempla la figura de “presupuesto deductivo vinculado”, dentro del marco de la aprobación de una prestación adicional de obra.

Asimismo, cabe reiterar que, que los presupuestos deductivos vinculados y las reducciones son figuras distintas. Los primeros son valoraciones económicas o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutarán, al haber sido sustituidos por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculan directamente (suponen un adicional en tramitación); siendo así, los presupuestos deductivos vinculados se restan del costo de las prestaciones adicionales para determinar que estas no excedan el límite legal permitido (15% o 50%). Las reducciones, en cambio, son determinadas prestaciones inicialmente previstas en el contrato que ya no serán ejecutadas por disposición de la

⁷ De acuerdo con el Anexo N°1, “Definiciones”, del Reglamento, un mayor metrado “es el incremento del metrado de una partida prevista en el presupuesto de obra, indispensable para alcanzar la finalidad del proyecto, resultante del replanteo y cuantificación real respecto de lo considerado en el expediente técnico de obra y que no proviene de una modificación del diseño de ingeniería.”

Entidad, siendo así, implican un presupuesto que será deducido del monto contractual y que no puede exceder el 25% del monto del contrato original.

Adicionalmente, cabe precisar que, cuando en una obra contratada a precios unitarios, **no** se ejecuta el íntegro de los metrados referenciales contenidos en las partidas del expediente técnico del contrato, corresponde que la Entidad reconozca únicamente los costos de lo efectivamente ejecutado; por tanto no cabe referirse a dicha diferencia de presupuesto (existente entre lo efectivamente ejecutado y lo contenido en el expediente técnico del contrato de obra) como un "deductivo de obra", pues, como ya se ha mencionado, en este sistema de contratación se valoriza y paga en función de la ejecución real.

2.3. “En el caso que un deductivo de obra sea diferente a una reducción de prestaciones y su importe máximo, no este [sic] bajo los alcances del artículo 157, adicionales y reducciones del reglamento de contrataciones con el Estado, ¿que el procedimiento debería seguir la entidad cuando sea necesario la aprobación y registro de un deductivo de obra, que supere el veinticinco (25%) del monto del contrato original?”

Conforme a lo desarrollado en la absolución de las consultas anteriores, los presupuestos deductivos vinculados y las reducciones son figuras distintas. Los primeros son valoraciones económicas o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutaran, al haber sido sustituidos por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculan directamente (suponen un adicional en tramitación); siendo así, los presupuestos deductivos vinculados se restan del costo de las prestaciones adicionales para determinar que estas no excedan el límite legal permitido (15% o 50%). Las reducciones, en cambio, son determinadas prestaciones inicialmente previstas en el contrato que ya no serán ejecutadas por disposición de la Entidad, siendo así, implican un presupuesto que será deducido del monto contractual y que no puede exceder el 25% del monto del contrato original.

Es preciso considerar también que cuando en una obra contratada a precios unitarios, **no** se ejecuta el íntegro de los metrados referenciales contenidos en las partidas del expediente técnico del contrato, corresponde que la Entidad reconozca únicamente los costos de lo efectivamente ejecutado; por tanto no cabe referirse a dicha diferencia de presupuesto (existente entre lo efectivamente ejecutado y lo contenido en el contrato de obra) como un "deductivo de obra", pues, como ya se ha mencionado, en este sistema de contratación se valoriza y paga en función de la ejecución real.

3. CONCLUSIONES

- 3.1.1. Los presupuestos deductivos vinculados y las reducciones son figuras distintas. Los primeros son valoraciones económicas o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutaran, al haber sido sustituidos por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculan directamente (suponen un adicional en tramitación); siendo así, los presupuestos deductivos vinculados se restan del costo de las prestaciones adicionales para determinar que estas no excedan el límite legal permitido (15% o 50%). Las reducciones, en cambio, son determinadas prestaciones inicialmente previstas en el contrato que ya no serán ejecutadas por disposición de la Entidad, siendo así, implican un presupuesto que será deducido del monto contractual y que no puede exceder el 25% del monto del contrato original.

- 3.1.2. Cuando en una obra contratada a precios unitarios, **no** se ejecuta el íntegro de los metrados referenciales contenidos en las partidas del expediente técnico del contrato, corresponde que la Entidad reconozca únicamente los costos de lo efectivamente ejecutado; por tanto no cabe referirse a dicha diferencia de presupuesto (existente entre lo efectivamente ejecutado y lo contenido en el expediente técnico del contrato de obra) como un "deductivo de obra", pues, como ya se ha mencionado, en este sistema de contratación se valoriza y paga en función de la ejecución real.

Jesús María, 17 de mayo del 2022

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RVC.