

OPINIÓN N° 049-2019/DTN

Solicitante: Consorcio Guillermo Sisley

Asunto: Ejecución de mayores metrados en obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios

Referencia: Carta N° 158-2019-C.G.S-O.T

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Representante Legal del Consorcio Guillermo Sisley consulta sobre la ejecución de mayores metrados en obras contratadas 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, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444 así como por la Segunda Disposición Complementaria Final de su reglamento, aprobado mediante 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

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- **“Ley”** a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, vigente desde el 3 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, vigente desde el 3 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019.

La consulta formulada es la siguiente:

“¿DEBE, LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AUTORIZAR PREVIO A SU EJECUCION Y/O PAGO, LOS MAYORES METRADOS QUE NO PROVENGAN DE UNA MODIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO EN LOS

CONTRATOS DE OBRA BAJO EL SISTEMA A PRECIOS UNITARIOS, AÚN CUANDO LA INCIDENCIA ES MAYOR AL QUINCE POR CIENTO (15%) DEL MONTO DEL CONTRATO ORIGINAL?” (Sic).

- 2.1 En primer lugar, debe indicarse que el primer párrafo del numeral 2 del artículo 14 del Reglamento señala que el sistema a precios unitarios resulta “(...) 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).

Como se aprecia, la normativa de contrataciones del Estado contempla un sistema de contratación para aquellos casos en los que el cálculo exacto de las cantidades o magnitudes que debe ejecutar el contratista es inviabile dadas las particularidades de la prestación.

En esa medida, corresponde emplear el sistema a precios unitarios cuando los trabajos que deben ser ejecutados por el contratista -en una obra- están definidos, pero sus metrados se encuentran consignados en el expediente técnico de forma referencial.

- 2.2 Por su parte, el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 14 del Reglamento establece 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).

En relación con el sistema de precios unitarios, Del Arco Torres y Pons Gonzales¹ señalan que “En este caso (...) las partes convienen en fijar un precio a cada unidad de obra quedando el precio inalterable, aunque puede variar el número de unidades.”; precisando 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).

En esa línea, Podetti² 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).

¹ 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.

² PODETTI, Humberto, *Contrato de construcción*, Buenos Aires: Editorial Astrea, primera edición, 2004, páginas 254-255.

Como se advierte, de acuerdo a lo desarrollado por diversos autores, en las obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios la información contenida en el expediente técnico tiene un carácter referencial, por tanto, no es posible cuantificar con exactitud los trabajos que deben ser realizados por el contratista; en consecuencia, los metrados necesarios para una obra de esta naturaleza, así como el monto que debe ser pagado por la Entidad, solo pueden conocerse cuando el contratista ejecute la obra³.

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

Por tanto, cuando -en las obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios- los trabajos realizados por el contratista superen los metrados consignados (referencialmente) en el expediente técnico corresponde que la Entidad, en atención al sistema de contratación empleado, efectúe el pago al contratista según lo efectivamente ejecutado y de acuerdo a los precios unitarios ofertados, a través de la valorización correspondiente; sin que esto último constituya una prestación adicional de obra⁴.

- 2.3 En relación con lo expuesto, debe señalarse que el Anexo Único del Reglamento “Anexo de definiciones” define al “mayor metrado” 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 subrayado es agregado).

Como se aprecia, en razón de la normativa aplicable en la absolución de la presente consulta, en las obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios, el mayor metrado implica la ejecución de determinada partida en una proporción superior a la inicialmente prevista en el presupuesto de obra, sin que ello implique la modificación del expediente técnico.

De otro lado, la “prestación adicional de obra” es 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 adicional⁵.

³ 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.

⁴ De conformidad con lo señalado en las Opiniones N° 259-2017/DTN, N° 027-2017/DTN y N° 080-2015/DTN.

⁵ De conformidad con lo señalado en el Anexo Único del Reglamento “Anexo de Definiciones”.

En tal sentido, se advierte que, en el caso de mayores metrados, la ejecución de la partida sí está contemplada en el expediente técnico, aunque en una cantidad menor a la que efectivamente se requiere; mientras que, la prestación adicional de obra **no se encuentra considerada en el expediente técnico**. De esta manera, **los mayores metrados que deban ejecutarse en una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios no constituyen prestaciones adicionales de obra**, en la medida que la partida se encuentre prevista en el expediente técnico y que no implique una modificación de este último.

- 2.4 Efectuada la precisión anterior, cabe señalar que -de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 175 del 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. Para la aplicación de lo establecido en el presente párrafo el monto acumulado de los mayores metrados y las prestaciones adicionales de obras cuyos montos, restándole los presupuestos deductivos vinculados, no pueden superar el quince por ciento (15%) del monto del contrato original. El monto a pagarse por la ejecución de estos mayores metrados se computa para el cálculo del límite para la aprobación de adicionales, previsto en el segundo párrafo del numeral 34.3 del artículo 34 de la Ley.” (El subrayado y resaltado son agregados).*

Así, el numeral 34.3 del artículo 34 de la Ley establece que “*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 (...) 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. Para ello se requiere contar con la autorización del Titular de la Entidad, debiendo para la ejecución y el pago contar con la autorización previa de la Contraloría General de la República y con la comprobación de que se cuentan con los recursos necesarios. En el caso de adicionales con carácter de emergencia dicha autorización se emite previa al pago. La Contraloría General de la República cuenta con un plazo máximo de quince (15) días hábiles, bajo responsabilidad, para emitir su pronunciamiento. Dicha situación debe ponerse en conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad. Alternativamente, la Entidad puede resolver el contrato, mediante comunicación escrita al contratista.*” (El subrayado y resaltado son agregados).

Como se aprecia, la normativa de contrataciones del Estado –aplicable en el desarrollo de la presente opinión- contempla la exigencia de tramitar la autorización previa (a la ejecución y pago), por parte de la Contraloría General de la República, cuando se trate de prestaciones adicionales de obra que superen 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 esa línea, la Directiva N° 011-2016-CG/GPROD “Servicio de control previo de las prestaciones adicionales de obra”, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 147-2016-CG, en diversos extremos señala expresamente 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 este procedimiento para el caso en que se ejecuten mayores metrados en los contratos de obra celebrados bajo el sistema a precios unitarios.

Por lo expuesto, puede afirmarse que la exigencia de contar con una autorización previa, tanto a la ejecución como al pago, por parte de la Contraloría General de la República, resulta aplicable solo en el caso de prestaciones adicionales de obra que superen el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original, mas no cuando se trate de mayores metrados, caso en el cual únicamente será necesaria la autorización, previa al pago, por parte del Titular de la Entidad o por la persona a quien se le haya delegado dicha función.

3. CONCLUSIÓN

La exigencia de contar con una autorización previa, tanto a la ejecución como al pago, por parte de la Contraloría General de la República, resulta aplicable solo en el caso de prestaciones adicionales de obra que superen el quince por ciento (15%) del monto total del contrato original, mas no cuando se trate de mayores metrados, caso en el cual únicamente será necesaria la autorización, previa al pago, por parte del Titular de la Entidad o por la persona a quien se le haya delegado dicha función.

Jesús María, 1 de abril de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

MAMV.