

OPINIÓN N° 058-2021/DTN

Empresa: Manuel Alejandro Gómez Ríos
Asunto: Sistema de precios unitarios
Referencia: Formulario de solicitud de consultas de fecha 15.ABR.2021

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Manuel Alejandro Gómez Ríos, formula consultas sobre el sistema de contratación a precios unitarios, en el marco de lo regulado 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 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 modificado mediante Decreto Supremo N° 377-2019-EF.

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

2. CONSULTAS¹ 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.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 056- 2017-EF.

¹ Según lo indicado en los antecedentes que acompañan la solicitud, las consultas formuladas están vinculadas a un contrato de servicios, por lo que el presente análisis se realizara en el marco de dicho tipo de contratación.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

2.1. ***“Se nos confirme que, en el caso de contratos regidos por el sistema de precios unitarios, la obligación de pago nace de la ejecución de cada precio unitario, no así del análisis o sustentación de uno o más de sus desagregados o componentes.”*** (sic).

2.1.1 El primer lugar, debe indicarse que, por los antecedentes de la consulta, la presente opinión se circunscribirá a los contratos cuyo objeto contractual sea los servicios en general. En dicho contexto el artículo 14 del Reglamento ha previsto los sistemas de contratación a través de los cuales las Entidades pueden contratar la prestación de sus servicios; entre estos, el sistema a precios unitarios.

Al respecto, el numeral 2) del referido artículo establece que el sistema de contratación 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.”. Asimismo, el segundo párrafo del citado dispositivo precisa que “En el caso de bienes, **servicios en general** y consultorías, 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 relación a su ejecución real, durante un determinado plazo de ejecución”. (El énfasis es agregado).

Como se aprecia, una Entidad *–luego de analizar las circunstancias particulares de su necesidad, así como la naturaleza y características de la prestación–* puede contratar la prestación de servicios bajo el sistema de precios unitarios **cuando no puede definir con exactitud la cantidad o magnitud de las prestaciones requeridas**, por lo que el postor formulará su oferta en función a las cantidades referenciales contenidas en los documentos del procedimiento de selección, las cuales **se valorizarán** de acuerdo a su ejecución real en un plazo determinado.

De esta manera, cada entidad es responsable de elegir *-de conformidad con la normativa de contrataciones del Estado-* el sistema de contratación que corresponda; asimismo, si ha determinado que el sistema de contratación que corresponde es el de precios unitarios, el pago bajo dicho sistema de contratación se realizará cuantificando las **prestaciones** ejecutadas y multiplicándolas por los precios unitarios ofertados.

Sin perjuicio de lo anterior, es responsabilidad de la Entidad verificar, previamente al pago, que las **prestaciones** se ejecuten de manera correcta, **según los términos y condiciones previstos en el contrato**. Respecto de este punto, cabe recordar que según el artículo 116 del Reglamento, el contrato está conformado por el documento que lo contiene, los documentos del procedimiento de selección que establezcan reglas definitivas y la **oferta ganadora**, así como por los documentos derivados del procedimiento de selección que establezcan obligaciones para las partes.

En ese sentido, la Entidad podrá exigir, en caso corresponda, que el contratista cumpla con ejecutar la prestación de acuerdo a los términos contractuales, lo cual incluye también lo indicado en su oferta.

Finalmente, es importante reiterar que es responsabilidad de la Entidad definir adecuadamente el sistema de contratación a aplicar a cada tipo de contrato en particular, en función de la propia naturaleza del mismo, ello con el fin de evitar distorsiones o inconvenientes durante la ejecución del contrato que puedan derivar en controversias².

2.2. “Se nos confirme que, en los contratos de servicios convocados bajo el sistema a precios unitarios, no existe impedimento para comprender dentro de su estructura de costos, a los gastos generales.” (sic).

2.2.1 Al respecto, el artículo 31 del Reglamento establece el contenido mínimo que deben tener las ofertas presentadas por los postores. Así, el numeral 5) de dicho artículo precisa como parte de este contenido mínimo: *el monto de la oferta y el detalle de precios unitarios, tarifas, porcentajes, honorario fijo y comisión de éxito, cuando dichos sistemas hayan sido establecidos en los documentos del procedimiento de selección*³.

Por su parte, las Bases Estándar de Concurso Público y Adjudicación Simplificada para la contratación de servicios aprobadas mediante Directiva N° 001-2017-OSCE/CD, señalan en el numeral 2.2.1.1 de su Sección Específica que, en caso de requerir **estructura de costos**, esta se presenta para el perfeccionamiento del contrato.

Respecto de la “**estructura de costos**”, tomando como referencia lo indicado mediante Opinión N° 179-2015/DTN, se puede afirmar que esta debe representar el conjunto de recursos que componen un determinado objeto de costos (por ejemplo, un bien o servicio) ordenados por rubros, de manera que permitan identificar la proporción que cada uno de estos representa respecto del objeto de costos que componen, por lo general en términos monetarios, debiendo comprender aquellos recursos que guarden relación objetiva con dicho objeto, y los rubros en que se ordenen deben identificarse en términos que no se presten a ambigüedad y que esclarezcan por sí mismos los recursos que contienen, evitando considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar los recursos comprendidos.

Si bien existen diversos criterios para elaborar una estructura de costos, en las contrataciones, por lo general los componentes de una estructura de costos se clasifican de la siguiente manera: i) costos directos y ii) costos indirectos; adicionalmente se agrega la utilidad y los impuestos (cuando estos últimos correspondan).

² Asimismo, la Entidad es responsable de definir adecuadamente el tipo de prestación a ejecutar, sea **bienes**, **servicios** u **obras**, en función a su propia naturaleza y conforme a la definición establecida en el Reglamento para cada una de ellas, ello con el fin de evitar distorsiones o inconvenientes durante la ejecución del contrato que puedan derivar en controversias.

³ Cabe precisar que las ofertas económicas deben incluir todos los tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas y, de ser el caso, los costos laborales conforme la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que pueda tener incidencia sobre el costo del bien, servicio en general, consultoría u obra a adquirir o contratar.

En cuanto a los **costos directos**, si bien la normativa de contrataciones no ha previsto una definición, estos pueden entenderse como todos aquellos costos que tienen relación directa con la ejecución de la prestación. Dentro de estos se consideran –*por ejemplo, para el caso de ejecución de obras, pudiendo darse el caso de que se apliquen, con el debido sustento, en algunos servicios*- los referidos a i) mano de obra, ii) materiales y iii) equipamiento.

Por su parte los **costos indirectos** o también entendidos como “**gastos generales**” son aquellos que se relacionan de manera indirecta con la ejecución del contrato, es decir, no pueden atribuirse directamente a la ejecución de las prestaciones, como, por ejemplo, alquiler de oficinas, tramitación de garantías, entre otros.

Siguiendo esa misma línea, el Anexo de Definiciones del Reglamento, define **los gastos generales** como “... *aquellos costos indirectos que el contratista efectúa para la ejecución de la prestación a su cargo, derivados de su propia actividad empresarial, por lo que no pueden ser incluidos dentro de las partidas de las obras o de los costos directos del servicio*”. (El énfasis es agregado).

Los gastos generales se dividen a su vez en:

- Gastos Generales Fijos, que son aquellos que no están relacionados con el tiempo de ejecución de la prestación a cargo del contratista.
- Gastos Generales Variables, son aquellos que están directamente relacionados con el tiempo de ejecución de la prestación y por lo tanto pueden verse afectados por aquel.

En ese sentido, dentro de la estructura de costos de un contrato de servicios pueden considerarse aquellos gastos generales que correspondan -*sean fijos o variables*-, ello atendiendo a la naturaleza de cada prestación en particular; no obstante, no es posible considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar costos directos o gastos generales que no obedezcan a la naturaleza o características de la prestación.

2.3. “Se nos confirme que no existe impedimento para fijar, en el caso de gastos generales de contratos pactados a precios unitarios, como su unidad de medida, al tiempo, ya sea este un período diario, semanal, quincenal, mensual o cualquier otro.” (sic).

2.3.1 En primer lugar, debe reiterarse que las consultas que absuelve el OSCE son aquellas consultas genéricas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado; en esa medida, este Organismo Técnico Especializado no puede pronunciarse respecto de la formulación de precios unitarios en el marco de un escenario en particular, así como tampoco sobre los elementos que se utilicen para cuantificar las prestaciones ejecutadas, toda vez que ello debe obedecer a las particularidades de cada contrato.

Sin perjuicio de lo señalado a continuación se brindarán alcances generales sobre

los temas vinculados a la consulta planteada.

- 2.3.2 Al respecto, debe reiterarse que el pago en contratos de servicios bajo el sistema a precios unitarios se realiza de acuerdo a la ejecución real de las prestaciones, es decir, se deberán cuantificar las prestaciones ejecutadas y multiplicarlas por los precios unitarios ofertados por el contratista.

Ahora bien, a efectos de cuantificar las prestaciones ejecutadas, se deberán utilizar como unidades de medida⁴ aquellas que sean coherentes con la naturaleza y características de dichas prestaciones.

Por ejemplo, en un contrato para la prestación del servicio de mensajería, la valorización se puede formular en función de la cantidad de envíos realizados; de esta manera, a efectos de realizar el pago se deberán cuantificar los documentos enviados y dicha cantidad se multiplicará por los precios unitarios ofertados por el contratista. Acudiendo a otro ejemplo, en un contrato para la recolección y manejo de residuos sólidos la valorización se puede formular en función a los metros cúbicos (m³) recolectados; de esta manera, a efectos de realizar el pago se deberán cuantificar los metros cúbicos (m³) recolectados y dicha cantidad se multiplicará por los precios unitarios ofertados por el contratista.

En ese sentido, debe reiterarse que tanto la definición del sistema de contratación, así como la descripción del servicio, son responsabilidad de la Entidad, quien deberá asegurarse, al momento de formular las bases, que la forma de cuantificar las prestaciones ejecutadas sea congruente con la naturaleza y características del servicio en particular, ello a efectos de que no se distorsione el sistema de contratación y se eviten controversias durante la etapa de ejecución contractual.

Finalmente, tal como se ha mencionado al absolver la consulta anterior, si bien la estructura de costos de un contrato para la prestación de servicios puede considerar gastos generales, los conceptos que se incluyan en dicho apartado deben ser congruentes y compatibles con la naturaleza y características de la prestación, es decir, no deben incluirse conceptos de manera indiscriminada, en los que el contratista no vaya a incurrir, sólo con el objeto de incrementar el precio o buscar su reconocimiento de manera indebida.

- 2.4. “En caso que la respuesta anterior sea positiva, se nos confirme que el pago del precio unitario se acreditaría verificando el transcurso de tiempo fijado como unidad de medida.” (sic).**

- 2.4.1 Al respecto, debe indicarse que las consultas que absuelve el OSCE son aquellas consultas genéricas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado; en esa medida, este Organismo Técnico Especializado no puede definir cómo debe realizarse el pago de las prestaciones ejecutadas ante un escenario en particular, pues ello depende finalmente de las características de cada contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe reiterar que el pago en contratos de servicios bajo

⁴ Cabe precisar que dicha “unidad de medida” también servirá como base para que el postor formule su oferta.

el sistema a precios unitarios se realiza de acuerdo a la ejecución real de las prestaciones, es decir, se deberán cuantificar las prestaciones ejecutadas y multiplicarlas por los precios unitarios ofertados el contratista. Ahora bien, a efectos de cuantificar las prestaciones ejecutadas, se deberán utilizar como unidades de medida aquellas que sean coherentes con la naturaleza y características de cada servicio en particular.

2.5. “En caso que la respuesta a la segunda consulta sea negativa, se nos precise cual sería la forma de pago de tales gastos generales, para contratos que ya tengan pactado un período de tiempo como unidad de medida.” (sic).

2.5.1 Al respecto, debe indicarse que las consultas que absuelve el OSCE son aquellas consultas genéricas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado; en esa medida, este Organismo Técnico Especializado no puede definir cómo debe realizarse el pago de las prestaciones ejecutadas ante un escenario en particular, pues ello depende finalmente de las características de cada contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, tal como se indicó previamente, el pago en contratos de servicios bajo el sistema a precios unitarios se realiza de acuerdo a la ejecución real de las prestaciones, es decir, **se deberán cuantificar las prestaciones ejecutadas y multiplicarlas por los precios unitarios ofertados el contratista.** Ahora bien, a efectos de cuantificar las prestaciones ejecutadas, se deberán utilizar como unidades de medida aquellas que sean coherentes con la naturaleza y características de cada servicio en particular.

En cuanto a los gastos generales que se incluyan dentro de la estructura de costos de un contrato para la prestación de un servicio, los conceptos que se consideren dentro de dicho apartado deben ser congruentes con la naturaleza y características de la prestación, es decir, no deben incluirse conceptos en los que el contratista no vaya a incurrir, solo con el objeto de incrementar el precio o buscar su reconocimiento de manera indebida.

2.6. “En caso que la respuesta a la segunda consulta sea negativa, se nos precise si la retribución al Contratista debería calcularse teniendo en cuenta todos y cada uno los trabajos, equipos, personal y todo otro elemento aportado por el Contratista para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.” (sic).

2.6.1 Tal como se indicó previamente, el pago en contratos de servicios bajo el sistema a precios unitarios se realiza de acuerdo a la ejecución real de las **prestaciones**, es decir, se deberán cuantificar las prestaciones ejecutadas y multiplicarlas por los precios unitarios ofertados el contratista.

Sin perjuicio de ello, la Entidad es responsable de verificar, de manera previa al pago, que las prestaciones se ejecuten de manera correcta, **según los términos y condiciones previstos en el contrato.** Respecto de este punto, cabe recordar que según el artículo 116 del Reglamento, el contrato está conformado por el documento que lo contiene, los documentos del procedimiento de selección que establezcan reglas definitivas y la **oferta ganadora**, así como por los documentos derivados del procedimiento de selección que establezcan obligaciones para las partes.

En ese sentido, la Entidad podrá exigir, en caso corresponda, que el contratista cumpla con ejecutar la prestación de acuerdo a los términos contractuales, lo cual incluye también lo indicado en su oferta.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El pago en contratos de servicios bajo el sistema a precios unitarios se realiza de acuerdo a la ejecución real de las prestaciones, es decir, se deberán cuantificar las prestaciones ejecutadas y multiplicarlas por los precios unitarios ofertados por el contratista. Sin perjuicio de ello, la Entidad es responsable de verificar, de manera previa al pago, que las prestaciones se ejecuten de manera correcta, según los términos y condiciones previstos en el contrato.
- 3.2. Dentro de la estructura de costos de un contrato de servicios pueden considerarse aquellos gastos generales que correspondan *-sean fijos o variables-*, ello atendiendo a la naturaleza de cada prestación en particular; no obstante, no es posible considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar costos directos o gastos generales que no sean congruentes ni compatibles con la naturaleza o características de la prestación.
- 3.3. La definición del sistema de contratación, así como la descripción del servicio, son responsabilidad de la Entidad, quien deberá asegurarse al momento de formular las bases que la forma de cuantificar las prestaciones ejecutadas sea congruente con la naturaleza y características del servicio en particular, ello a efectos de que no se distorsione el sistema de contratación y se eviten controversias durante la etapa de ejecución contractual.

Jesús María, 27de mayo de 2021

CARLA FLORES MONTOYA
Directora Técnico Normativa (e)

RMPP/