

OPINIÓN N° 064-2019/DTN

Solicitante: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Asunto: Presupuestos deductivos vinculados.
Referencia: Oficio N° 185-2019/VIVIENDA/VMCS/PNSU/3.3

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, Responsable de la Unidad de Administración del Programa Nacional de Saneamiento Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, formula varias consultas relacionadas con los presupuestos deductivos vinculados.

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, y el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-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:

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**Anterior 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.
- “**Anterior Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnico Normativa, se han revisado las consultas formuladas por la Entidad a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Procedimiento N° 89 del TUPA del OSCE, “Consultas de Entidades Públicas sobre la normativa de contrataciones del Estado”, determinándose que la cuarta consulta no se encuentra vinculada a las demás consultas formuladas; por lo que, ante el incumplimiento del requisito previsto en el literal b) del numeral 1) del Procedimiento N° 89 del TUPA, dicha consulta no será absuelta.

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.

- “**Ley**” a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente desde el 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente desde el 30 de enero de 2019.

Dicho lo anterior, corresponde señalar que las consultas formuladas son las siguientes²:

2.1 “En el ámbito de aplicación del Reglamento de la Ley N° 30225, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF y modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF, ¿los presupuestos deductivos, a los que se hace referencia en el numeral 175.10 del artículo 175 del citado Reglamento, solo son vinculados a adicionales de obra o también a mayores metrados y/o metrados que no serán ejecutados?” (Sic).

2.1.1 En primer lugar, debe indicarse que, de manera excepcional, una Entidad podía modificar el precio de un contrato de obra al ordenar al contratista la ejecución de prestaciones adicionales, siempre que estas resultaran necesarias para alcanzar la finalidad del contrato, de conformidad con el artículo 34 de la anterior Ley.

En efecto, en el caso de obras, el primer párrafo del numeral 34.3 del artículo 34 de la anterior Ley otorgaba a la Entidad la potestad³ de ordenar al contratista la ejecución de prestaciones adicionales de obra hasta por el quince por ciento (15%) del monto del contrato original, **restándole los presupuestos deductivos vinculados**, siempre que respondieran a la finalidad del contrato.

Por su parte, el numeral 175.1 del artículo 175 del anterior Reglamento, precisaba que “*Sólo procederá la ejecución de obras adicionales 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 y en los casos en que sus montos, **restándole los presupuestos deductivos vinculados, sean iguales o no superen el quince por ciento (15%) del monto del contrato original**”.* (El resaltado es agregado).

² La redacción en tiempo pasado y presente de esta opinión hace referencia a los ámbitos de aplicación temporal de las normas señaladas.

³ Según Manuel de la Puente, esta potestad responde al ejercicio de las prerrogativas especiales del Estado, pues se enmarca dentro de lo que la doctrina denomina “*cláusulas exorbitantes*” que caracterizan a los regímenes jurídicos especiales de derecho público –como es el que subyace a las contrataciones del Estado– en los que la Administración Pública representa al interés general, el servicio público, y su contraparte representa al interés privado. DE LA PUENTE Y LAVALLE, Manuel. *Las Cláusulas Exorbitantes*, en: THEMIS, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 39, Pág. 7.

Como se aprecia, uno de los requisitos para la ejecución directa de prestaciones adicionales de obra era que sus montos, restándole los “presupuestos deductivos vinculados”, no superasen el quince por ciento (15%) del monto del contrato original.

En este punto, es importante indicar que atendiendo a lo señalado en opiniones anteriores⁴, el término “*deductivo*” representaba la valoración económica de las menores prestaciones de obra, constituyendo deducciones en el presupuesto o costo de la obra.

De esta forma, los “*presupuestos deductivos vinculados*” representaban una valoración económica o costo de las prestaciones de obra que, habiendo estado consideradas inicialmente en el contrato original, ya no se ejecutarían, al haber sido sustituidas por las prestaciones adicionales de obra a las que se vinculaban directamente⁵.

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

2.1.2 Ahora bien, respecto de los “**mayores metrados**”, debe indicarse que estos solo podían reconocerse en obras contratadas bajo el sistema de precios unitarios⁶, cuando los trabajos realizados por el contratista superaban los metrados consignados (referencialmente) en el expediente técnico; correspondiendo que la Entidad, en atención al sistema de contratación empleado, realizara el pago según lo efectivamente ejecutado y de acuerdo a los precios unitarios ofertados, a través de la valorización correspondiente (por cuanto dicho concepto no constituía una prestación adicional de obra).

Sobre esa base, el Anexo Único del Reglamento “Anexo de definiciones” definía 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 contratos de obras a precios unitarios no constituye una modificación del expediente técnico.*” (El subrayado es agregado).

⁴ Al respecto, puede revisarse la Opinión N° 076-2012/DTN.

⁵ 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.

⁶ En las obras contratadas bajo el sistema a suma alzada -*dado que existe un bajo riesgo de variación de las cantidades, magnitudes y calidades definidas en el expediente técnico*- el contratista asume los costos derivados de la ejecución de mayores metrados (en el caso que resulten necesarios), mientras que la Entidad asume las implicancias económicas que se deriven de la ejecución de menores metrados (cuando ello corresponda), debiéndose pagar el íntegro de la contraprestación fijada, en cualquiera de los dos casos.

Por su parte, el “metrado” era definido como: “...el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida.”

En consecuencia, 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 otro lado, la “prestación adicional de obra” –según lo previamente desarrollado- 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 adicional⁷.

De esta manera, la prestación adicional de obra era aquella que **no** se encontraba considerada en el expediente técnico; por el contrario, en el caso de mayores metrados, la ejecución de la partida **sí** se encontraba contemplada en el expediente técnico, aunque en una cantidad menor a la que efectivamente se requeriría.

Por ende, **a los mayores metrados que se ejecuten en una obra contratada bajo el sistema a precios unitarios no podía aplicárseles presupuestos deductivos, pues en dicho caso no se realizaba una sustitución de prestaciones, sino que únicamente se incrementa la cantidad de metrados (referenciales) que figuraba en el presupuesto de una determinada partida del expediente técnico de obra.**

2.1.3 Finalmente, cabe realizar una aclaración respecto de la siguiente acepción equivocada del término “presupuesto deductivo”.

Al respecto, cuando en las obras contratadas a precios unitarios, **no** se ejecutaba el íntegro de los metrados referenciales contenidos en determinada partida del presupuesto de obra y la Entidad reconocía únicamente los costos de lo efectivamente ejecutado, no cabía referirse a dicha diferencia de presupuesto (existente entre lo efectivamente ejecutado y lo contenido en el expediente técnico de obra) como un “presupuesto deductivo”, pues, como ya se ha mencionado, en este sistema de contratación se valorizaba en función de la ejecución real.

2.2 “*En tal circunstancia, ¿es posible restar del monto acumulado de los mayores metrados y las prestaciones adicionales de obra, presupuestos deductivos vinculados a mayores metrados y/o metrados que no serán ejecutados?*” (Sic).

De acuerdo a lo señalado previamente, toda vez que en la ejecución de mayores metrados no se producía una sustitución de prestaciones, sino únicamente se incrementaba la cantidad de metrados previstos en el presupuesto de

⁷ De conformidad con lo señalado en el Anexo Único del anterior Reglamento “Anexo de Definiciones”.

determinada partida del expediente técnico de obra, no le resulta aplicable la figura de los “*presupuestos deductivos*”.

Por tanto, los presupuestos deductivos vinculados solo resultaban aplicables en el caso de prestaciones adicionales de obra, ya que solo en este supuesto podían sustituirse prestaciones consideradas inicialmente en el contrato original.

2.3 “Lo señalado en las respuestas anteriores, es aplicable también para el supuesto establecido en el numeral 205.11 del artículo 205 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF?” (Sic).

Al respecto, debe indicarse que el Anexo N° 1, Anexo de Definiciones del Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF (vigente a la fecha), define los “**mayores metrados**” de la siguiente manera: “*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.*” (El resaltado es agregado)

Como puede advertirse, la normativa vigente describe de manera más precisa qué debe considerarse como mayores metrados; no obstante; independientemente de las definiciones previstas en el anterior y en el nuevo Reglamento, la naturaleza intrínseca de los mayores metrados no ha variado, ya que sigue suponiendo **el incremento de un metrado previsto en una partida del presupuesto de obra**, por lo que no podría generar un presupuesto deductivo, al no producir una sustitución de prestaciones.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 Los presupuestos deductivos vinculados solo resultaban aplicables en el caso de prestaciones adicionales de obra, ya que solo en este supuesto podían sustituirse prestaciones consideradas inicialmente en el contrato original.
- 3.2 Toda vez que en la ejecución de mayores metrados no se producía una sustitución de prestaciones, sino únicamente se incrementaba la cantidad de metrados previstos en el presupuesto de determinada partida del expediente técnico de obra, no le resultaba aplicable la figura de los “*presupuestos deductivos*”.

Jesús María, 24 de abril de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RMPP/.