

OPINIÓN N° 102-2021/DTN

Solicitante: Municipalidad Distrital de Ancón

Asunto: Reconocimiento de mayores metrados sin anotación previa en el cuaderno de obra.

Referencia: Formulario S/N de fecha 16.SEP.2021 – Consulta sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Sub Gerente de Logística y Control Patrimonial de la Municipalidad Provincial de Ancón realiza consulta sobre reconocimiento de mayores metrados sin anotación previa en el cuaderno de obra.

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 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. CONSULTA Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo al que se hace alusión en la solicitud planteada, en la presente Opinión se entenderá por:

- “**Ley**”, a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por Decreto Legislativo N° 1341, vigente desde el 03 de abril de 2017 al 29 de enero de 2019.
- “**Anterior Reglamento**”, al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, modificado por D.S. N°056-2017- EF, vigente desde el 03 de abril de 2017 hasta el 29 de enero de 2019.

2.1. *“¿El contratista tendría derecho al reconocimiento de mayores metrados a pesar que no se cumplió con el debido procedimiento de anotación en el cuaderno de obra en su debido momento? y si así fuera el caso qué procedimiento se tendría que aplicar para el reconocimiento de lo solicitado, en mérito a lo establecido en la normativa vigente”.*

2.1.1 De manera previa, conforme a los antecedentes de la presente Opinión, debe indicarse que este Organismo Técnico Especializado absuelve consultas sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, formuladas en términos genéricos, sin hacer alusión a situaciones o casos concretos, toda vez que ello excedería las competencias conferida a este despacho a través del literal n) del artículo 52 de la Ley.

Sin perjuicio de ello, tomando en consideración el tenor de la consulta planteada, a continuación, se brindarán alcances relacionados al reconocimiento de mayores metrados según el anterior Reglamento.

En primer lugar, debe señalarse que el numeral 2 del artículo 14 del anterior Reglamento señalaba que el sistema de 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***. (...) *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 énfasis es agregado).

Como se aprecia, el anterior Reglamento contemplaba un sistema de contratación para aquellos casos en los que el cálculo exacto de las cantidades o magnitudes que debía ejecutar el contratista resultaba inviable dada la naturaleza de la obra que se pretendía contratar.

En esa medida, el sistema a precios unitarios resultaba aplicable cuando no podía conocerse con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas; es decir, correspondía emplear el sistema de precios unitarios cuando los trabajos que debían ser ejecutados por el contratista en una obra, estaban definidos mas no sus metrados¹, los cuales se encontraban consignados en el expediente técnico, pero de forma referencial. De esta manera, la cantidad de metrados necesarios para una obra de esta naturaleza, así como el monto que debía ser pagado por la Entidad, sólo podían conocerse cuando el contratista ejecutaba la obra.

2.1.2 Preciado lo anterior, cabe anotar que conforme se establecía en el Anexo Único del anterior Reglamento "Anexo de Definiciones" el "mayor metrado" se entendía 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.*"

Es decir, en la ejecución de obras bajo el sistema "a precios unitarios", el mayor metrado suponía la ejecución de determinada partida en una proporción superior a la inicialmente prevista en el presupuesto de obra, sin que ello diera lugar a la modificación del expediente técnico de obra.

¹ De conformidad con lo señalado en el Anexo Único del Reglamento, "Anexo de Definiciones" el "metrado" es el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida.

Ahora bien, conforme lo establecía el numeral 175.10 del artículo 175 del anterior Reglamento, *“Cuando 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, restándole los presupuestos deductivos vinculados, no puede 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.”*

En efecto, el anterior Reglamento dispuso que para la ejecución de mayores metrados no se requería de la aprobación previa del Titular de Entidad o del funcionario a quien se le hubiera delegado dicha función; no obstante, a efectos de cautelar el correcto uso de los recursos públicos, **sí** resultaba necesario realizar una verificación con el fin de corroborar que efectivamente concurrieran las condiciones que daban lugar a la configuración del mayor metrado² y, con ello, evitar que dicha figura no se estuviera utilizando de manera irregular o con el fin de evadir las disposiciones que regulaban la tramitación de prestaciones adicionales de obra³.

2.1.3 Por su parte, el artículo 160 del anterior Reglamento establecía que la Entidad controlaba los trabajos realizados por el contratista a través del inspector o supervisor, según correspondiera, quien era el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra y del cumplimiento del contrato.

En esa línea de ideas, el artículo 164 del anterior Reglamento establecía que el supervisor o inspector o el residente, según correspondiera, debía anotar en el cuaderno de obra los hechos relevantes que ocurrieran durante la ejecución de esta; por consiguiente, la necesidad de ejecutar mayores metrados debía ser anotada por el residente en el cuaderno de obra, a efectos de sustentar con ello su posterior ejecución y, de ser el caso, una posible solicitud de ampliación de plazo⁴.

En tal sentido, el supervisor o inspector de obra en cumplimiento de sus funciones, debía revisar la anotación efectuada por el residente de obra, verificando que los mayores metrados cumplieran con los requisitos y condiciones necesarios para su configuración, y que además no se hubiesen superado los límites previstos en los artículos 175 y 176 del anterior Reglamento; verificado ello, y en caso todo se

² Criterio establecido en anteriores opiniones, N^{os} 167-2018/DTN y 229-2019/DTN.

³ Cabe reiterar que en el caso de mayores metrados, la ejecución de la partida sí estaba contemplada en el expediente técnico, aunque en una cantidad menor a la que efectivamente se requería, a diferencia de la prestación adicional de obra que no se encontraba considerada en el expediente técnico. De esta manera, los mayores metrados que debían ejecutarse en una obra contratada bajo el sistema “a precios unitarios” no constituían prestaciones adicionales de obra, en la medida que la partida se encontraba prevista en el expediente técnico y que no implicara una modificación de este último.

⁴ De conformidad con el numeral 3 del artículo 169 del anterior Reglamento.

encontrara conforme, el supervisor o inspector de la obra debía dejar constancia de ello inmediatamente a través de la anotación correspondiente en el cuaderno de obra.

Así, la ejecución de mayores metrados en contratos de obra a precios unitarios, necesitaba la revisión previa del inspector o supervisor de la obra, quien debía verificar si efectivamente se cumplían las condiciones y requisitos necesarios para su configuración, y que además no excediera los límites previstos en los artículos 175 y 176 del anterior Reglamento.

Al respecto, cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado no establecía un contenido mínimo para dicha anotación, no obstante, esta debía contener toda aquella información necesaria para que el supervisor o inspector pudiese realizar la aludida verificación. Así, una vez efectuada la verificación correspondiente, y en caso todo se encontrara conforme, el supervisor o inspector debía dejar constancia de ello inmediatamente, a través, de una anotación en el cuaderno de obra⁵.

Una vez dada la conformidad por parte del supervisor de obra correspondía valorizar los mayores metrados y luego de ello efectuar el pago correspondiente. Para esto último, el Titular de la Entidad o el funcionario a quien se le hubiese delegado esta función lo autorizaba conforme lo establecía el numeral 175.10 del artículo 175 del anterior Reglamento.

2.1.3 Como se puede advertir, de una lectura integral de la regulación de los contratos de obras a precios unitarios (artículos 160, 164 y 175 del Reglamento) y también considerando las distintas opiniones emitidas por esta Dirección Técnico Normativa, se puede deducir que para valorizar y pagar los mayores metrados, resultaba necesaria la anotación por parte del contratista de la necesidad de ejecutarlos y la conformidad –en el sentido desarrollado en la presente Opinión- por parte del supervisor respecto de dicha ejecución.

Ahora bien, la presente consulta plantea el escenario en el que se verifica la ejecución de mayores metrados pero también la falta de anotación correspondiente en el cuaderno de obra. Al respecto, se debe indicar que tal situación podría implicar la existencia de deficiencias en la supervisión tanto de la Entidad como del supervisor de obra, así como la ausencia de la debida diligencia por parte del contratista ejecutor de obra respecto de la anotación de los hechos relevantes en el cuaderno de obra; situaciones que deberán analizarse y tratarse de conformidad con los elementos propios del caso, pero respecto de las cuales esta Dirección no puede pronunciarse de manera específica.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario reiterar que, de conformidad con el numeral 2 del artículo 14 del anterior Reglamento, en los contratos de obra bajo el sistema de precios unitarios, en vista de que las cantidades y magnitudes son definidas referencialmente, la Entidad debe pagar por la cantidad de obra efectivamente realizada, esto es, por los metrados efectivamente ejecutados.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que uno de los principios fundamentales

⁵ Criterio establecido en anteriores opiniones, N^{os} 167-2018/DTN y 229-2019/DTN

en la contratación pública era el de equidad, del cual se desprendía la existencia de un equilibrio económico financiero que se encontraba en la base de todo contrato suscrito al amparo de la normativa de Contrataciones del Estado.

Bajo estas consideraciones, si la Entidad hubiera advertido la ejecución efectiva de mayores metrados, pero estos no fueron debidamente anotados, dicha falta de anotación no podría haber sido –por sí sola- razón suficiente para dejar de valorizar y pagar dichos mayores metrados, puesto que, en los contratos de obra ejecutados bajo el sistema de precios unitarios, se debía efectuar el pago al contratista según lo realmente ejecutado. En tal sentido, la Entidad –a través de los funcionarios competentes y en una decisión de gestión de exclusiva responsabilidad- podía evaluar pagar los mayores metrados, debiendo para tales efectos, contar mínimamente con la opinión del área usuaria⁶ de la contratación y del supervisor de obra⁷; todo ello sin perjuicio del deslinde de responsabilidades que pudiera corresponder⁸.

3. CONCLUSIÓN

Si la Entidad hubiera advertido la ejecución efectiva de mayores metrados, pero estos no fueron debidamente anotados, dicha falta de anotación no podría haber sido –por sí sola- razón suficiente para dejar de valorizar y pagar dichos mayores metrados, puesto que, en los contratos de obra ejecutados bajo el sistema de precios unitarios, se debía efectuar el pago al contratista según lo realmente ejecutado. En tal sentido, la Entidad –a través de los funcionarios competentes y en una decisión de gestión de exclusiva responsabilidad- podía evaluar pagar los mayores metrados, debiendo para tales efectos, contar mínimamente con la opinión del área usuaria de la contratación y del supervisor de obra; todo ello sin perjuicio del deslinde de responsabilidades que pudiera corresponder.

Jesús María, 26 de octubre de 2021

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RVC/PMR

⁶ De acuerdo con el literal b) del artículo 8 del Reglamento “el área usuaria (...) es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, **y realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento para su conformidad**” (El resaltado es agregado)

⁷ De acuerdo con los artículos 160 y 164 del Reglamento, el supervisor tiene la obligación esencial de velar por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra.

⁸ De acuerdo con el artículo 10 de la Ley, el deber de supervisión de la ejecución del contrato recae sobre la Entidad, independientemente de que se cumpla de manera directa o través de terceros.