

Expediente N° 165077
T.D. N° 28627764

SOLICITANTE : Gobierno Regional de Moquegua

ASUNTO : Posibilidad de efectuar variaciones a la información del expediente técnico

REFERENCIA : Formulario de Solicitud de Consulta recibido el 29.NOV.2024

1. ANTECEDENTES

Mediante los documentos de la referencia, el Sr. Abraham Mario Ponce Sosa, Gerente de la Gerencia General Regional del Gobierno Regional de Moquegua, formula varias consultas relacionadas con la posibilidad de que en la presentación de ofertas o durante la suscripción del contrato se efectúen modificaciones a determinada información contemplada en el expediente técnico de obras.

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

2. CONSULTA Y ANÁLISIS¹

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- **“Ley”** a la a la aprobada mediante Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado modificada mediante Decreto Legislativo N°1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y sus modificatorias², vigente a partir del 30 de enero de 2019.

¹ De la revisión del documento de la referencia se ha advertido con la consulta N° 3 no se encuentra vinculada con las consultas N° 1 y consulta N° 2, pues la primera trata sobre los costos asociados con las prestaciones adicionales de obra, mientras que las otras dos sobre la presentación de la oferta económica del postor y suscripción del contrato en el marco de una contratación de obra bajo el sistema a precios unitarios. Dado que, de acuerdo con el TUPA del OSCE, las consultas formuladas deben encontrarse vinculadas, la referida consulta N° 3 no podrá ser absuelta.

² Realizadas mediante Decreto Supremo N° 377-2019-EF, vigente desde el 15 de diciembre de 2019; Decreto Supremo N° 168-2020-EF, vigente desde el 01 de julio de 2020; Decreto Supremo N° 250-2020-EF, vigente desde el 05 de setiembre de 2020; Decreto Supremo N° 162-2021-EF, vigente desde el 12 de julio de 2021; Decreto Supremo N° 234-2022-EF, vigente desde el 28 de octubre de 2022; y, Decreto Supremo N° 308-2022-EF, vigente desde el 24 de diciembre de 2022.

Dicho lo anterior las consultas formuladas son las siguientes:

2.1 “ (...) Se consulta:

- a) *¿Es posible que el Postor al momento de suscribir el contrato, incremente o disminuya partidas (trabajos) que a su parecer resulten necesarios para el cumplimiento de la prestación? Por ejemplo, el Expediente Técnico aprobado por la Entidad (ET en adelante) considera 100 partidas, entonces ¿Es procedente que el Postor pueda presentar 95 o 105 partidas en su propuesta? (vinculándose estas adecuadamente con las especificaciones técnicas concebidas en el ET).*
- b) *¿Es posible que el Postor al momento de suscribir el contrato, realice VARIACIONES en el nombre o denominación de las partidas determinadas originalmente en el ET?*
- c) *¿Es posible que el Postor al momento de suscribir el contrato, realice VARIACIONES en las “Unidades” de las partidas determinadas originalmente en el ET?*
- d) *¿Es posible que el Postor al momento de suscribir el contrato, realice VARIACIONES en “Metrado” de las partidas determinadas originalmente en el ET?*
- e) *¿Qué tipo de VARIACIONES tiene habilitado realizar el Postor en la presentación de su oferta económica, para el cumplimiento de la prestación? O ¿Debe mantener invariable la estructura del ET?” (sic)*

2.1.1 De manera previa, aclararse que, considerando el contexto de la presente consulta, se entenderá que esta se encuentra referida a una contratación para la ejecución de una obra bajo el sistema de precios unitarios, dado que el análisis de costos unitarios -al que alude el documento de la referencia- es exigido para el perfeccionamiento del contrato cuando la obra se ejecuta bajo el referido sistema.

Aclarado lo anterior debe mencionarse que el sistema con el que cuente la contratación determina, entre otros aspectos, el modo en que el postor debe formular su oferta. De este modo, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento, en una obra bajo el sistema a precios unitarios, el postor debe presentar su oferta **proponiendo precios unitarios** considerando **las partidas contenidas en los documentos del procedimiento**, las condiciones de ejecución previstas en los planos y especificaciones técnicas y las cantidades referenciales.

Es decir, un postor para ofrecer sus precios unitarios deberá considerar, necesariamente: (i) **las partidas** contenidas en las bases, es decir, cada una de las partes que conforman el **presupuesto de obra**; (ii) **las condiciones de ejecución** contemplada en los planos y especificaciones técnicas, es decir, las indicaciones o descripciones que detallan el modo en que debe construirse el proyecto, lo que implica el detalle de los materiales a emplear, las dimensiones, los procesos constructivos, etc.; y (iii) **las cantidades referenciales**, es decir, los cálculos previos a la ejecución de las cantidades de obra de las diferentes actividades que la conforman.

2.1.2 En concordancia con lo anterior, las Bases Estándar para la Contratación de Obras, contenidas en la Directiva N°001-2019-OSCE/CD, establecen una instrucción **dirigida**

a la Entidad en relación con el modo en que debe preparar el Anexo N° 6 “Precio de la oferta”:

[INCLUIR LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE OBRA, A FIN DE QUE EL POSTOR CONSIGNE LOS PRECIOS UNITARIOS Y EL PRECIO TOTAL DE SU OFERTA, TAL COMO SE MUESTRA DE MANERA REFERENCIAL EN EL SIGUIENTE EJEMPLO:

N° ÍTEM	PARTIDA	UNIDAD	METRADO	PU	SUB TOTAL

Como se advierte, con la referida instrucción, las Bases Estándar también determinan el modo específico en que el postor debe presentar la oferta. Así, este debe presentar la oferta considerando **las partidas, unidades y metrados** consignados por la Entidad en el referido Anexo N°6, que deben ser los mismos que se encuentran contemplados en el presupuesto de obra del expediente técnico de obra.

En este punto debe anotarse que la normativa de Contrataciones del Estado establece que el postor debe proponer sus precios unitarios considerando las mismas partidas, unidades y metrados consignados en el presupuesto de obra del expediente técnico, pues tiene como presupuesto que la Entidad ha aprobado este último luego de haber verificado su adecuada formulación bajo los criterios técnicos correspondientes³. De este modo, se asume que **las partidas, unidades y metrados que conforman el presupuesto de obra reflejan todas las actividades constructivas necesarias para llevar a cabo la obra, de conformidad con los planos, especificaciones técnicas y cantidades referenciales**⁴.

2.1.3 Ahora, respecto de la posibilidad de que se efectúen variaciones en las partidas, unidades o metrados consignados en el presupuesto de obra y reproducido en el Anexo N°6 de las Bases Estándar, debe mencionarse que la normativa de Contrataciones del Estado, **en ninguna etapa del procedimiento de selección habilita al postor a que unilateralmente efectúe las referidas variaciones**, pues debe tenerse presente que, en el marco de los contratos públicos, es la Entidad la responsable de definir los alcances de las prestaciones que habrán de satisfacer sus necesidades.

No obstante, la normativa de Contrataciones del Estado sí faculta a los participantes de un procedimiento de selección a que formulen dudas o cuestionamientos al Expediente Técnico (dentro del cual, se encuentra el presupuesto de obra) y a las bases en general, **siendo la oportunidad para efectuarlos la etapa de formulación de consultas y observaciones**. Cabe precisar que, con ocasión de estas, podría modificarse el Expediente Técnico de Obra, previa autorización del área usuaria.

2.1.4 En suma, en atención a la consulta formulada debe indicarse que, en un contrato de obra bajo el sistema a precios unitarios, en la etapa de presentación de ofertas del procedimiento de selección, el postor se encuentra obligado a ofertar precios unitarios en función de las partidas, unidades y metrados indicados en el Anexo N° 6 **“precio de la oferta”** de las bases, que deben ser las mismas partidas, unidades y metrados

³ De conformidad con el artículo 16 de la Ley, la Entidad debe formular el Expediente Técnico de Obra de manera objetiva y precisa.

⁴ En relación con ello es preciso anotar que, de conformidad con el Anexo N°1, Definiciones, del Reglamento, el Presupuesto de Obra es el valor económico de la obra estructurado por **partidas** con sus respectivos metrados, análisis de precios unitarios, gastos generales, utilidad e impuestos.

contemplados en el presupuesto de obra, sin contar con la facultad de efectuar variaciones.

- 2.1.5 En otro orden de ideas corresponde mencionar que, el artículo 175 del Reglamento establece los requisitos adicionales que debe presentar el postor ganador de la buena pro para la suscripción del contrato, siendo uno de ellos aquel contemplado en su literal e): *“entregar los análisis de costos unitarios de las partidas y el detalle de gastos generales que da origen a la oferta, en caso de obras sujetas al sistema de precios unitarios”*

En relación con el análisis de costos unitarios, debe mencionarse que este consiste en la descomposición de cada partida con la finalidad de que, a partir de la cuantificación económica de cada uno de los recursos involucrados en esta (materiales, mano de obra, equipos y herramientas, etc.), se justifique el precio unitario ofertado por cada una. Es decir, el análisis de costos unitarios es formulado en función de cada una de las partidas, unidades y metrados que componen la oferta, la cual como se anotó debe considerar las partidas, unidades y metrados establecidos en el Anexo N° 6 “precio de la oferta”, **sin poder efectuar variaciones.**

En conclusión, en el marco del perfeccionamiento del contrato, el postor ganador de la buena pro debe presentar el análisis de costos unitarios y detalle de gastos generales que dan sustento a su oferta al que se refiere el literal e) del artículo 175 del Reglamento, **sin poder efectuar variaciones a las partidas, unidades y metrados que se encuentran establecidos en el Anexo N° 6 “precio de la oferta” que, de acuerdo con la normativa de Contrataciones del Estado, son las mismas partidas, unidades y metrados del presupuesto de obra del Expediente Técnico.**

- 2.2. **“Debido que el Postor tiene la obligación de presentar el Análisis de Precios Unitarios al momento de suscribir el contrato.**

Se consulta:

- a. **¿ Es posible que el Postor, al momento de presentar su Análisis de Precios Unitarios pueda presentar una VARIACIÓN en el “Rendimiento” de alguna partida a lo originalmente considerado en el ET?**
- b. **¿Es posible que el Postor, al momento de presentar su Análisis de Precios Unitarios, pueda presentar una VARIACIÓN en la “Descripción del Recurso” de alguna partida a lo originalmente considerado en el ET?**
- c. **¿Es posible que el Postor, al momento de presentar su Análisis de Precios Unitarios, pueda presentar una VARIACIÓN en la “Cantidad de Recursos” de alguna partida a lo originalmente considerado en el ET? (¿Puede incrementar, disminuir o cambiar recursos? A lo originalmente considerado en el ET).**
- d. **¿Es posible que el Postor, al momento de presentar su Análisis de Precios Unitarios, pueda presentar una VARIACIÓN en la “Cuadrilla de Personal de Mano de obra” de alguna partida a lo originalmente considerado en el ET?**
- e. **¿Es posible que el Postor, al momento de presentar su Análisis de Precios Unitarios, pueda presentar una VARIACIÓN en el “Cantidad de cada Recurso” de alguna partida a lo originalmente considerado en el ET?**
- f. **¿Qué variaciones tiene facultado el Postor realizar en la estructura de cada uno de los APUS, con relación al Análisis de Precios Unitarios del Expediente Técnico original aprobado por la Entidad?” (Sic)**

Sobre el particular debe mencionarse que el análisis de costos unitarios y detalle de gastos generales al que alude el artículo 175 del Reglamento, es aquel que da sustento a los precios unitarios ofertados por el contratista durante la presentación de

ofertas. Evidentemente, como el postor puede ofertar precios unitarios distintos de aquellos contemplados referencialmente en el Expediente Técnico de Obra, no se podría esperar que exista identidad entre los análisis contemplados en la oferta y los del Expediente Técnico. Al respecto, si bien la normativa de Contrataciones del Estado no ha establecido regulación expresa sobre qué extremos de los análisis de precios unitarios de la oferta podrían estar sujeto a variaciones (respecto al análisis del expediente técnico de obra), deberá tenerse como criterio general que dicho análisis no podrá afectar aspectos esenciales de la contratación, tales como las condiciones de ejecución contempladas en los planos y especificaciones técnicas o el plazo de ejecución contractual establecido. Así, a modo de ejemplo, como regla general, no podrían modificarse recursos como los materiales exigidos por el expediente técnico, así como, no podrían incluirse rendimientos que técnicamente no resulten consistentes en relación con el plazo de ejecución exigido.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 En atención a la consulta formulada debe indicarse que, en un contrato de obra bajo el sistema a precios unitarios, en la etapa de presentación de ofertas del procedimiento de selección, el postor se encuentra obligado a ofertar precios unitarios en función de las partidas, unidades y metrados indicados en el Anexo N° 6 “precio de la oferta” de las bases, que deben ser las mismas partidas, unidades y metrados contemplados en el presupuesto de obra, sin contar con la facultad de efectuar variaciones.
- 3.2 La normativa de Contrataciones del Estado sí faculta a los participantes de un procedimiento de selección a que formulen dudas o cuestionamientos al Expediente Técnico (dentro del cual, se encuentra el presupuesto de obra) y a las bases en general, siendo la oportunidad para efectuarlos la etapa de formulación de consultas y observaciones. Cabe precisar que, con ocasión de estas, podría modificarse el Expediente Técnico de Obra, previa autorización del área usuaria.
- 3.3 El análisis de costos unitarios y detalle de gastos generales al que alude el artículo 175 del Reglamento, es aquel que da sustento a los precios unitarios ofertados por el contratista durante la presentación de ofertas. Evidentemente, como el postor puede ofertar precios unitarios distintos de aquellos contemplados referencialmente en el Expediente Técnico de Obra, no se podría esperar que exista identidad entre los análisis contemplados en la oferta y los del Expediente Técnico. Al respecto, si bien la normativa de Contrataciones del Estado no ha establecido regulación expresa sobre qué extremos de los análisis de precios unitarios de la oferta podrían estar sujeto a variaciones (respecto al análisis del expediente técnico de obra), deberá tenerse como criterio general que dicho análisis no podrá afectar aspectos esenciales de la contratación, tales como las condiciones de ejecución contempladas en los planos y especificaciones técnicas o el plazo de ejecución contractual establecido.

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RVC.