

Expediente N° 19664

SOLICITANTE : Municipalidad Distrital de El Algarrobal

ASUNTO : Sistemas de contratación

REFERENCIA : Formulario de solicitud de consulta, recibido el 30.ENE.2026

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de El Algarrobal, formula una consulta sobre los sistemas de contratación, en el marco de lo regulado en la anterior 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 públicas, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103, Ley N° 32185, Ley N° 32187 y Ley N° 32515; así como, por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF y modificado mediante Decreto Supremo 001-2026-EF.

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

2. CONSULTAS Y ANÁLISIS

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° 1444; vigente a partir del 30 de enero de 2019 hasta el 21 de abril de 2025.
- **Anterior Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N°344-2018-EF, y sus modificatorias; vigente a partir del 30 de enero de 2019 hasta el 21 de abril de 2025.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

- 2.1. “Teniendo en consideración que, para la ejecución de obras, el sistema de contratación de “suma alzada” considera que “El postor formula su oferta por un monto fijo integral y por un determinado plazo de ejecución. para cumplir con el requerimiento” y que tal como se menciona en las opiniones 20-2023-DTN, 80-2022-DTN, 117-2021-DTN y otras más; este sistema de**

contratación entiende la existencia del riesgo en la variación de las cantidades, entonces:

a) En la ejecución de obras (u otro tipo de prestación) bajo el sistema de suma alzada, no existe la posibilidad de ejecutar mayores o menores metrados.

b) Es responsabilidad del pastor, en base a los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, presentar una oferta por un manto fijo integral y un plazo determinado para cumplir con el requerimiento.

c) El sistema de suma alzada está diseñado para atender una necesidad fija y objetiva.

¿Debemos entender que el valor o monto contractual se encuentra estricta y directamente definido solo por la propuesta económica del pastor (derivada de un proceso competitivo), independientemente de las posibles variaciones en las cantidades (mayores o menores) contempladas en los metrados del expediente técnico o requerimiento?" (Sic.)

- 2.1.1 De manera preliminar, en virtud de lo establecido en el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley, el OECE tiene competencia para desarrollar criterios interpretativos de alcance general respecto de las disposiciones contenidas en la normativa de contratación pública y no sobre los aspectos vinculados a un caso concreto o escenario específico.

Dicho esto, es importante mencionar que una obra podía ser contratada bajo el sistema de precios unitarios o bajo el sistema de suma alzada. Esta distinción tiene gran relevancia, pues el sistema de contratación determinaba la modalidad de la presentación de la oferta y también la forma en que se llevaban a cabo las valorizaciones.

De acuerdo con el literal a) del artículo 35 del anterior Reglamento, el sistema a suma alzada se aplicaba cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación estaban definidas en los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra. En este caso, **el postor formulaba su oferta por un monto fijo e integral y por un determinado plazo de ejecución**, considerando todos los trabajos contemplados en el expediente técnico.

De esta manera, la invariabilidad del precio pactado constituía la regla general en las obras contratadas bajo el sistema a suma alzada; cabe precisar que esta invariabilidad, se justificaba en el hecho de que las obras contratadas bajo el sistema a suma alzada presentaban un bajo riesgo de variación de las cantidades, magnitudes y calidades definidas en el Expediente Técnico de Obra.

Por otra parte, de acuerdo con el literal b) del mismo artículo, el sistema a precios unitarios se aplicaba cuando no podía conocerse con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas. En este caso, el postor formulaba 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, las cuales se valorizaban en relación con su ejecución real y por un determinado plazo de ejecución.

De esta manera, tratándose de un contrato de obra, correspondía emplear el sistema de precios unitarios cuando los trabajos que debían ser ejecutados por el

contratista estaban definidos mas no sus metrados¹, los cuales se encontraban consignados en el expediente técnico de obra, pero de forma referencial; así, la cantidad total de metrados necesarios para una obra de esta naturaleza, y el monto a ser pagado por la Entidad, sólo podían conocerse cuando el contratista culminaba con la ejecución de la obra.

Precisado lo anterior, cabe anotar que, precisamente por la naturaleza que presentaba el sistema de contratación a precios unitarios, podían producirse situaciones en las cuales los trabajos realizados por el contratista superaban los metrados referencialmente consignados en el Expediente Técnico de obra, generándose así la ejecución de “*mayores metrados*”.

Al respecto, el Anexo de Definiciones del Reglamento definía al “*mayor metrado*” como “(…) 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 énfasis es agregado).

Como se aprecia, 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 determinara la modificación del diseño de ingeniería (aspecto este último de carácter técnico que debía ser dilucidado por los especialistas en dicha materia); debiendo precisar que respecto de éste último concepto, conforme al Anexo de Definiciones, los cambios en las dimensiones o características físico mecánicas producto de replanteos o adecuaciones a la situación real del terreno que no impliquen la necesidad de nuevos cálculos, no califican como cambios de diseño de ingeniería².

Por tanto, la anterior normativa de contrataciones del Estado determinaba expresamente que, 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, superando a su vez los metrados referencialmente consignados en cada partida, siempre que dicho incremento fuera indispensable para alcanzar la finalidad del proyecto.

De esta manera, en el sistema a precios unitarios -a diferencia de suma alzada-, el postor no podía ofrecer un monto fijo e integral por la ejecución de la obra (pues, no podía conocer la cantidad de trabajos que demandaba su ejecución), sino que ofertaba “precios unitarios”, los cuales se valorizaban en función de la cantidad real de metrados que se ejecutarían. Siendo así, durante la ejecución de la obra, al contratista se le debía reconocer el valor de los metrados realmente ejecutados, pudiendo resultar dicho valor menor o mayor al consignado (referencialmente) en su oferta.

Por el contrario, en los contratos bajo el sistema a suma alzada, el postor si ofrecía

¹ De acuerdo con el Anexo N° 2 “Definiciones” del anterior Reglamento, **metrado** “es el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida”.

² Conforme a la definición contemplada en el Anexo de Definiciones del anterior Reglamento, el **diseño de ingeniería**” consistía en “(…) los cálculos de diseño que han servido para el dimensionamiento y/o determinación de las características físico-mecánicas de los componentes de una obra realizados por especialistas de ingeniería o arquitectura. No se consideran cambios de diseño de ingeniería los cambios en las dimensiones o características físico mecánicas producto de replanteos o adecuaciones a la situación real del terreno que no impliquen la necesidad de nuevos cálculos”. (El subrayado es agregado).

un monto fijo integral que comprendía el costo total de la ejecución de la obra. En consecuencia, en aquellas obras contratadas bajo el sistema a suma alzada *-dado que existía un bajo riesgo de variación de las cantidades, magnitudes y calidades definidas en el expediente técnico-* el contratista asumía los costos derivados de la ejecución de mayores metrados (en el caso que resulten necesarios), mientras que la Entidad asumía las implicancias económicas que se derivaran de la ejecución de menores metrados a los previstos en el expediente técnico de obra (cuando ello sucediera), debiéndose pagar el íntegro de la contraprestación fijada, en cualquiera de los dos casos.

2.2. “En caso sea afirmativa la respuesta anterior, podría entenderse que los postores, en base a la experiencia, tecnicismo y expertís que poseen en la ejecución de obras y otras Prestaciones:

¿Tienen la obligación y responsabilidad de revisar de manera integral el Expediente Técnico de Obra o requerimiento, y en base las metas previstas en los planes y especificaciones técnicas, formular su oferta asumiendo la entera responsabilidad de las posibles variaciones en las cantidades (mayores o menores) contempladas en los metrados del expediente técnico (como si fuera un requerimiento unitario o global)?

¿Debe considerarse que el riesgo de variación de metrados (mayores o menores) es responsabilidad del contratista, dado que, en su calidad de postor, evaluó previamente los documentos que conformen el expediente técnico de obra o requerimiento antes de presentar su oferta?

¿Es responsabilidad de los postores, al formular sus ofertas, verificar los metrados (mayores o menores) consignados en el expediente técnico de obra o requerimiento, asumiendo plena responsabilidad de que su propuesta está orientada al cumplimiento de una meta fija y objetiva (como si fuera un requerimiento unitario o global)?

De acuerdo con el artículo 35 del RLCE, ¿Se puede inferir que, independientemente de la cuantificación de los metrados (mayores o menores), la finalidad de la prestación bajo el sistema de suma alzada realmente está contenida en los planos, especificaciones técnicas y memoria descriptiva como una unidad objetiva (como si fuera un requerimiento unitario o global) de la prestación solicitada?” (Sic).

2.2.1 Al respecto, debe indicarse que, independientemente de la revisión diligente que debía realizar cada postor respecto de la información contenida Bases a fin de formular adecuadamente su oferta, en los contratos bajo el sistema a suma alzada, **se ofertaba un monto fijo integral que comprendía el costo total de la ejecución de la obra.** En consecuencia, en aquellas obras contratadas bajo el sistema a suma alzada *-dado que existía un bajo riesgo de variación de las cantidades, magnitudes y calidades definidas en el expediente técnico-* el contratista asumía los costos derivados de la ejecución de mayores metrados (en el caso que resulten necesarios), mientras que la Entidad asumía las implicancias económicas que se derivaran de la ejecución de menores metrados a los previstos en el expediente técnico de obra (cuando ello sucediera), debiéndose pagar el íntegro de la contraprestación fijada, en cualquiera de los dos casos.

Finalmente, cabe precisar que ***-independientemente del sistema de contratación utilizado-***, de manera excepcional, una Entidad podía modificar el precio de un contrato de obra, aprobando, por ejemplo, ***la reducción de prestaciones o ejecución de prestaciones adicionales***³, siempre que estas

³ De acuerdo con el numeral 34.5 del artículo 34 de la Ley, una Entidad puede aprobar prestaciones adicionales de obra *—entre otros supuestos—* por “deficiencias” del expediente técnico. Una deficiencia del expediente técnico podía presentarse cuando los documentos que lo componen, considerados en su conjunto, no cumplían con definir adecuadamente las características, alcance

resulten necesarias para alcanzar la finalidad del contrato, para lo cual debía observar las formalidades, requisitos y procedimiento establecidos en la anterior Ley y el anterior Reglamento. Dichas figuras tienen una naturaleza totalmente distinta a la ejecución de mayores metrados.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. En los contratos bajo el sistema a suma alzada, el postor ofertaba un monto fijo integral que comprendía el costo total de la ejecución de la obra. En consecuencia, en aquellas obras contratadas bajo el sistema a suma alzada *-dado que existía un bajo riesgo de variación de las cantidades, magnitudes y calidades definidas en el expediente técnico-* el contratista asumía los costos derivados de la ejecución de mayores metrados (en el caso que resulten necesarios), mientras que la Entidad asumía las implicancias económicas que se derivaran de la ejecución de menores metrados a los previstos en el expediente técnico de obra (cuando ello sucediera), debiéndose pagar el integro de la contraprestación fijada, en cualquiera de los dos casos.

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RMPP/.

y la forma de ejecución de la obra, así como tampoco describían adecuadamente las condiciones del terreno, pudiendo identificarse una deficiencia en un expediente técnico cuando dentro de este no se encontraba información suficiente, coherente o técnicamente correcta para determinar el alcance de las prestaciones que se debían ejecutar. Para mayor información puede revisarse la Opinión N° 069-2021/DTN.