

Jesús María, 03 de Enero del 2025

OPINION N° D000001-2025-OSCE-DTN

Expediente N° 155975

T.D. N° 28591014

SOLICITANTE : Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED
ASUNTO : Ejecución de obras bajo el sistema de sumaalzada
REFERENCIA : Formulario de Solicitud de Consulta de fecha 12.NOV.2024

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Director Ejecutivo del Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED, formula consultas sobre la valorización en obras bajo el sistema de sumaalzada.

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 sus modificatorias.

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

2. CONSULTA 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° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y sus modificatorias.

La consulta formulada es la siguiente:

2.1. **“En el caso de obras bajo el sistema a sumaalzada, ¿se debería valorizar una partida hasta el total de metrados del presupuesto de obra aun cuando se advirtiera una cantidad distinta de la información contenida en los planos u otros documentos del expediente técnico, que tienen mayor orden de prelación?”**

2.1.1 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

Pág. 1 de 6

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgdvirtual.osce.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: 8JPMQ0F

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

contrataciones del Estado¹; en esa medida, este Organismo Técnico Especializado no puede pronunciarse respecto de la manera de formular las valorizaciones en el marco de un escenario concreto o un contrato de obra en específico, pues ello excede la habilitación establecida en el 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 generales relacionados con el sistema de contratación a suma alzada, en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

2.1.2 Sobre el particular, es importante señalar que el artículo 35 del Reglamento establece como uno de los sistemas de contratación que las Entidades pueden emplear para la contratación de obras, el sistema de suma alzada.

Así, el literal a) del artículo 35 del Reglamento señala que el sistema de suma alzada resulta “(...) aplicable cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación estén definidas en las especificaciones técnicas, en los términos de referencia o, en el caso de obras, en los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, respectivas. El postor formula su oferta por un monto fijo integral y por un determinado plazo de ejecución, para cumplir con el requerimiento.

Tratándose de obras, el postor formula dicha oferta considerando los trabajos que resulten necesarios para el cumplimiento de la prestación requerida según los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva, presupuesto de obra que forman parte del expediente técnico de obra, en ese orden de prelación; debiendo presentar en su oferta el desagregado de partidas que la sustenta. El mismo orden de prelación se aplica durante la ejecución de la obra. (...) (El subrayado es agregado).

De ese modo, se aprecia que una Entidad puede contratar bienes, servicios u obras, bajo el sistema de contratación a suma alzada, cuando es posible determinar con exactitud su cantidad, magnitud y calidad; información que debe encontrarse establecida en las especificaciones técnicas, términos de referencia o tratándose de obras, en los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, respectivas (documentos que conforman el expediente técnico de obra).

Asimismo, en aquellos contratos ejecutados bajo el sistema de suma alzada, al presentar su propuesta durante el procedimiento de selección, **el postor se obliga a realizar el íntegro de los trabajos necesarios para ejecutar las prestaciones requeridas por la Entidad, en el plazo y por el monto ofrecidos en su oferta**, respectivamente, las cuales forman parte del contrato²; por su parte, **la Entidad se obliga a pagar al contratista el monto o precio ofertado.**

De ese modo, las obras que se ejecuten bajo el sistema de suma alzada implican, como regla general, la “invariabilidad del precio pactado”³, así como la

¹ La normativa de contrataciones del Estado se encuentra conformada por la Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y las demás normas de carácter reglamentario emitidas por el OSCE.

² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 del Reglamento “*El contrato está conformado por el documento que lo contiene, los documentos del procedimiento de selección que establezcan reglas definitivas, la oferta ganadora, así como los documentos derivados del procedimiento de selección que establezcan obligaciones para las partes.*”. (El subrayado es agregado).

³ El criterio referido a la “*invariabilidad del precio pactado*” en contrataciones realizadas bajo el sistema a suma alzada ha sido desarrollado en diversas opiniones, como, por ejemplo, las Opiniones N° 049-2018/DTN, N° 023-2018/DTN, N° 174-2017/DTN, N° 069-2021/DTN entre otras.

“invariabilidad de la obra” en sí misma, elementos que se encuentran directamente relacionados⁴, de forma tal que, **sólo cuando se presenten modificaciones o variaciones en la obra (modificaciones contractuales) – por lo general, en los planos y/o especificaciones técnicas–, podrá producirse la correspondiente modificación del precio o monto contractual⁵.**

- 2.1.3 Sobre la base de esta premisa, el numeral 194.3 del artículo 194 del Reglamento, dispone que “En el caso de las obras contratadas bajo el sistema a suma alzada, durante la ejecución de la obra, las valorizaciones se formulan en función de los metrados ejecutados aplicando las partidas y precios unitarios del desagregado de partidas que dio origen a la propuesta y que fuera presentada al momento de ofertar, agregando separadamente los montos proporcionales de gastos generales y utilidad ofertados; a este monto se agrega, de ser el caso, el porcentaje correspondiente al Impuesto General a las Ventas.” (El subrayado es agregado).

En esa misma línea, el numeral 194.4 del referido artículo precisa que “En las obras contratadas bajo el sistema a precios unitarios se valoriza hasta el total de los metrados realmente ejecutados, mientras que en el caso de las obras bajo el sistema de suma alzada se valoriza hasta el total de los metrados del presupuesto de obra.” (El subrayado es agregado).

De esta manera, la aplicación del sistema de contratación a suma alzada en los contratos de ejecución de obra implica que la Entidad debe pagar al contratista de acuerdo a los metrados⁶ contratados según el presupuesto de obra, incluso cuando estos resulten ser menores o mayores a los realmente ejecutados.

- 2.1.4 Ahora bien, respecto de la consulta formulada, es importante precisar que de acuerdo con el Anexo Único del Reglamento, Anexo de Definiciones, el **Expediente Técnico de Obra** es definido como “El conjunto de documentos que comprende: memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos de ejecución de obra, metrados, presupuesto de obra, fecha de determinación del presupuesto de obra, análisis de precios, calendario de avance de obra valorizado, fórmulas polinómicas y, si el caso lo requiere, estudio de suelos, estudio geológico, de impacto ambiental u otros complementarios.” (El subrayado es agregado).

Como puede apreciarse, el expediente técnico de obra está formado por un conjunto de documentos de ingeniería que definen, principalmente, las características, alcance y la forma de ejecución de una obra, así como las condiciones del terreno en la que esta se ejecutará. De ello se infiere que dicho expediente tiene por finalidad brindar información a los postores sobre los requerimientos de la Entidad para la ejecución de la obra y las condiciones del terreno para que puedan realizar adecuadamente sus propuestas y, de ser el caso, ejecuten la obra cumpliendo las obligaciones técnicas establecidas por la Entidad y la normativa vigente en materia de ejecución de obras.

⁴ En opinión de Osvaldo Máximo Bezzi, la contratación a suma alzada o “ajuste alzado consiste en la realización de una obra cuyo precio se fija en forma global. Sin duda ello exige que a esa invariabilidad del precio corresponda una invariabilidad de la obra”. BEZZI, Osvaldo Máximo. Op. Cit. Pág. 20.

⁵ En ese sentido, cuando en los contratos de obra a suma alzada las condiciones contractuales se mantengan invariables y el contratista cumpla con ejecutar la obra con sujeción a las mismas, la Entidad no podrá valorizar un monto distinto al contratado; pues corresponderá pagar el íntegro de la contraprestación fijada.

⁶ De conformidad con el Anexo de Definiciones del Reglamento, el “metrado” “Es el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida.”

Para cumplir con dicha finalidad, es necesario que los documentos que integran el expediente técnico se **interpreten en conjunto y proporcionen información suficiente, coherente y técnicamente correcta** que permita formular adecuadamente las propuestas y ejecutar la obra en las condiciones requeridas por la Entidad y la normativa de la materia.

Abundando en lo anterior, cuando se indica que los documentos del expediente técnico de obra deben proporcionar información "suficiente"⁷, se entiende que deben, en su conjunto, contener toda la información necesaria e idónea para que los postores puedan formular adecuadamente sus propuestas, sin necesidad de que tengan que recurrir a otros documentos o estudios. Asimismo, cuando se señala que los documentos del expediente técnico de obra deben proporcionar información "**coherente**", **debe entenderse que dicha información no debe presentar contradicciones o indicaciones que sean incompatibles entre sí.** Por último, cuando se establece que los documentos del expediente técnico de obra deben incluir información "técnicamente correcta", debe entenderse que, al tratarse de documentos de ingeniería que brindan información sobre los requerimientos de la Entidad y sobre los estudios que señalan las condiciones del terreno donde se ejecutará la obra, dicha información debe estar conforme a las reglas de la técnica e ingeniería y reflejar adecuadamente las condiciones reales del lugar donde se ejecutará la obra.

En ese sentido, el expediente técnico de obra debe formularse adecuadamente y comprender de manera suficiente, coherente y técnicamente correcta la información relativa a los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva, presupuesto de obra, metrados y demás documentos que lo conforman.

De forma tal que, cuando el sistema de contratación elegido para la ejecución de una obra sea el de suma alzada, al presentar su propuesta durante el procedimiento de selección el postor se obliga a realizar el íntegro de las prestaciones necesarias para la ejecución de la obra por el precio ofertado, por lo que debe formular su propuesta teniendo en consideración todos los trabajos que sean necesarios para la ejecución de la obra, conforme a los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, contenidos en el expediente técnico, en ese orden de prelación.

Asimismo, la aplicación del orden de prelación detallado en el punto anterior no se restringe a la elaboración de la propuesta del postor, sino que también será aplicable como criterio dirimente durante la ejecución contractual de una obra a suma alzada en lo que respecta a la determinación de las prestaciones a ejecutar, sin desnaturalizar el sistema de contratación, es decir, sin que ello afecte la invariabilidad del precio pactado (salvo que se presente alguna modificación contractual que implique una variación en el precio pactado).

En este punto, es importante reiterar que los documentos que integraban el expediente técnico se deben interpretar en conjunto, por lo que cualquier omisión en alguno de sus documentos debía atenderse con la información contenida en los otros documentos que formaban parte de dicho expediente.

En ese sentido, el referido orden de prelación se aplica únicamente cuando exista discrepancia entre los documentos que integran el expediente técnico, pues, en principio, como se ha mencionado, todos estos documentos resultan

⁷ Según el Diccionario de Lengua Española, Vigésimo Tercera Edición, "*suficiente*", en su segunda acepción, significa "*Apto o idóneo.*" <http://dle.rae.es/?id=YehIeT0>.

relevantes y deben ser interpretados en su conjunto para la adecuada ejecución de una obra.

2.1.5 Cabe indicar que, de advertirse deficiencias del expediente técnico de obra, el numeral 34.5 del artículo 34 de la Ley dispone que *“En el supuesto que resulte indispensable la realización de prestaciones adicionales de obra por deficiencias del expediente técnico o situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato o por causas no previsibles en el expediente técnico de obra y que no son responsabilidad del contratista, mayores a las establecidas en el numeral precedente y hasta un máximo de cincuenta por ciento (50%) del monto originalmente contratado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al proyectista, el Titular de la Entidad puede decidir autorizarlas, siempre que se cuente con los recursos necesarios. Adicionalmente, para la ejecución y pago, debe contarse con la autorización previa de la Contraloría General de la República. En el caso de adicionales con carácter de emergencia dicha autorización se emite previa al pago. La Contraloría General de la República cuenta con un plazo máximo de quince (15) días hábiles, bajo responsabilidad, para emitir su pronunciamiento. Dicha situación debe ponerse en conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad. Alternativamente, la Entidad puede resolver el contrato, mediante comunicación escrita al contratista.”* (El subrayado es agregado).

2.1.6 Finalmente, en atención a la consulta formulada se debe reiterar que el numeral 194.4 del referido artículo precisa *“... que en el caso de las obras bajo el sistema de sumaalzada se valoriza hasta el total de los metrados del presupuesto de obra.”* (El subrayado es agregado).

De esta manera, la aplicación del sistema de contratación a sumaalzada en los contratos de ejecución de obra implica que la Entidad debe pagar al contratista de acuerdo a los metrados contratados según el presupuesto de obra, incluso cuando estos resulten ser menores o mayores a los realmente ejecutados.

2.2 **“En las valorizaciones de obra bajo el sistema de sumaalzada, ¿se aplicaría o no el orden de prelación previsto en el literal a) del artículo 35° del Reglamento (aplicable incluso durante la ejecución de la obra), pese a que los planos reflejen cantidades distintas a las establecidas en el presupuesto de obra, considerando que bajo este sistema se valoriza hasta el total de metrados del presupuesto de obra?”**

2.2.1 Tal como se ha indicado previamente, la aplicación del sistema de contratación a sumaalzada en los contratos de ejecución de obra implica que el postor se obliga a realizar el íntegro de los trabajos necesarios para ejecutar las prestaciones requeridas por la Entidad, en el plazo y por el monto ofrecidos en su oferta; por su parte, la Entidad se obliga a pagar al contratista el monto o precio ofertado, de acuerdo a los metrados contratados según el presupuesto de obra, incluso cuando estos resulten ser menores o mayores a los realmente ejecutados.

De esta manera, cuando el sistema de contratación elegido para la ejecución de una obra sea el de sumaalzada, al presentar su propuesta durante el procedimiento de selección, el postor se obliga a realizar el íntegro de las prestaciones necesarias para la ejecución de la obra por el precio ofertado, por lo que debe formular su propuesta teniendo en consideración todos los trabajos que sean necesarios para la ejecución de la obra, conforme a los planos,

especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, contenidos en el expediente técnico, en ese orden de prelación.

Asimismo, la aplicación del orden de prelación detallado también será aplicable como criterio dirimente durante la ejecución contractual de una obra a suma alzada en lo que respecta a la determinación de las prestaciones a ejecutar, sin desnaturalizar el sistema de contratación, es decir, sin que ello afecte la invariabilidad del precio pactado (salvo que se presente alguna modificación contractual que implique una variación en el precio pactado).

Si nos referimos a las valorizaciones se debe mencionar que el numeral 194.4 del referido artículo precisa “... que en el caso de las obras bajo el sistema de suma alzada se valoriza hasta el total de los metrados del presupuesto de obra.” (El subrayado es agregado).

De esta manera, la aplicación del sistema de contratación a suma alzada en los contratos de ejecución de obra implica que la Entidad debe pagar al contratista de acuerdo a los metrados contratados según el presupuesto de obra, incluso cuando estos resulten ser menores o mayores a los realmente ejecutados.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La aplicación del sistema de contratación a suma alzada en los contratos de ejecución de obra implica que el postor se obliga a realizar el íntegro de los trabajos necesarios para ejecutar las prestaciones requeridas por la Entidad, en el plazo y por el monto ofrecidos en su oferta; por su parte, la Entidad se obliga a pagar al contratista el monto o precio ofertado, de acuerdo a los metrados contratados según el presupuesto de obra.
- 3.2. Cuando el sistema de contratación elegido para la ejecución de una obra sea el de suma alzada, al presentar su propuesta durante el procedimiento de selección, el postor se obliga a realizar el íntegro de las prestaciones necesarias para la ejecución de la obra por el precio ofertado, por lo que debe formular su propuesta teniendo en consideración todos los trabajos que sean necesarios para la ejecución de la obra, conforme a los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra, contenidos en el expediente técnico, en ese orden de prelación.
- 3.3 La aplicación del orden de prelación detallado también será aplicable como criterio dirimente durante la ejecución contractual de una obra a suma alzada en lo que respecta a la determinación de las prestaciones a ejecutar, sin desnaturalizar el sistema de contratación, es decir, sin que ello afecte la invariabilidad del precio pactado (salvo que se presente alguna modificación contractual que implique una variación en el precio pactado).

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RMPP.