

FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de Derecho

**“El fraccionamiento indebido en las
contrataciones del Estado iguales o menores a 8UIT
y principios de las contrataciones del Estado, Lima,
2024”**

Tesis para optar al título profesional de:

Abogado

Autor:

Jesus Abel Leyva Rosales

Asesor:

Mg. José Carlos Espinoza Rangel

<https://orcid.org/0000-0002-7187-4034>

Lima - Perú

2025

JURADO EVALUADOR

Jurado 1 Presidente(a)	Mg. Noe Valderrama Marquina
	Nombre y Apellidos

Jurado 2	Dr. Edwin Adolfo Morocco Colque
	Nombre y Apellidos

Jurado 3	Mg. José Carlos Espinoza Rangel
	Nombre y Apellidos

Informe de Similitud



Página 2 of 128 - Descripción general de integridad

Identificador de la entrega trn:oid::1:3181955978




17% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Bibliografía
- Texto citado
- Texto mencionado
- Coincidencias menores (menos de 8 palabras)

Fuentes principales

- 17%  Fuentes de Internet
- 4%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Dedicatoria

A ti mamá, por cada sacrificio que hiciste
en silencio, que con tu amor, esfuerzo y valentía
has sido mi mayor ejemplo de fortaleza. Esta tesis
es tanto tuya como mía, porque sin tu lucha
incansable, sin tu apoyo incondicional y sin tu fe
en mí, este logro no habría sido posible.

Agradecimiento

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por darme la fuerza, salud y perseverancia para poder culminar la carrera y esta tesis.

A mi familia, por su amor y apoyo incondicional en los momentos más difíciles. Gracias por su paciencia y sus consejos.

A mis amigos y compañeros de estudio, quienes siempre me motivaron a seguir este camino que me trace. Sus palabras de alientos y su compañía fueron esenciales para mí.

Este logro no es solo mío, sino también de todos aquellos que estuvieron a mi lado en este camino.

¡Gracias!

Tabla de contenidos

JURADO EVALUADOR.....	2
Informe de Similitud.....	3
Dedicatoria.....	4
Agradecimiento.....	5
Índice de tablas	7
Índice de Figuras.....	8
Resumen	9
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	46
CAPÍTULO III: RESULTADOS	60
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	86
REFERENCIAS.....	111
ANEXOS.....	121

Índice de tablas

Tabla 1	<i>Características de muestra abogados especialistas</i>	51
Tabla 2	<i>Pronunciamentos del OSCE. sobre el fraccionamiento indebido</i>	52
Tabla 3	<i>Hallazgos relacionados al objetivo general: Principio de la LCE vulnerados a través del fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT</i>	60
Tabla 4	<i>Hallazgos relacionados al objetivo específico 1: Funcionarios involucrados y las acciones para realizar el fraccionamiento indebido</i>	64
Tabla 5	<i>Hallazgos relacionados al objetivo específico 2: vulneración del principio de eficacia y eficiencia por el fraccionamiento indebido</i>	70
Tabla 6	<i>Hallazgos relacionados al objetivo específico 3: vulnera el principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido</i>	74
Tabla 7	<i>Hallazgos relacionados al objetivo específico 4: Propuestas de modificaciones normativas para evitar el fraccionamiento indebido</i>	78
Tabla 8	<i>Hallazgos sobre las opiniones consultivas del OSCE</i>	81
Tabla 9	<i>Propuesta de mejora legislativa respecto al fraccionamiento</i>	106
Tabla 10	<i>Propuesta de mejora legislativa respecto a los contratos menores</i>	108

Índice de Figuras

Figura 1 Principio de la LCE vulnerados a través del fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT	61
Figura 2 Hallazgos del objetivo específico 1: Funcionarios involucrados y las acciones para realizar el fraccionamiento indebido	65
Figura 3 Hallazgos del objetivo específico 2: vulneración del principio de eficacia y eficiencia por el fraccionamiento indebido	71
Figura 4 Hallazgos del objetivo específico 3: vulneración del principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido.....	74
Figura 5 Hallazgos del objetivo específico 4: modificaciones a la normativa relacionada con el fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT	79

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo general, analizar como el fraccionamiento de una contratación pública que tiene por objeto generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT vulneraría los principios que rigen de la Ley de Contrataciones del Estado y sus consecuencias, Lima, 2024. Esta fue de enfoque cualitativo, tipo básica, nivel descriptivo y enfoque fenomenológico y hermenéutico. La muestra estuvo constituida por cinco abogados con especialización en contrataciones públicas y derecho administrativo, así como por cinco opiniones emitidas por el OSCE relacionados con el fraccionamiento en compras menores o iguales a 8UIT. Se utilizaron dos instrumentos, para el recojo de las opiniones de los especialistas una guía de entrevista de 10 preguntas y para el análisis de las opiniones del OSCE una ficha de análisis documental. Los resultados indicaron que los principios de la LCE vulnerados mediante el fraccionamiento indebido principalmente son el de eficacia y eficiencia, el de igualdad de trato, el de publicidad y el de transparencia.

Palabras Claves: contrataciones del Estado, Fraccionamiento indebido, contrataciones menores a 8UIT, principios de la Ley de Contrataciones del Estado

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema

Los contratos celebrados por el Estado tienen un rol esencial en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas debido a que mediante estos mecanismos los gobiernos adquieren los bienes y servicios necesarios para brindar mejores condiciones de vida a los ciudadanos. La efectividad de los contratos públicos tiene como factor determinante la manera en que se usa el presupuesto asignado para el gasto. Así, cuando las entidades públicas intentan obtener menores precios por una mayor calidad, se hace posible que las adquisiciones realizadas resulten provechosas para los administrados (Avendaño, 2019).

La problemática de los contratos con el Estado a nivel internacional involucra un conjunto de prácticas que no están alineadas con la integridad y transparencia de estos procesos. Esto genera un impacto negativo en la forma de vida de los ciudadanos ya que muchas veces se desvían, de manera inadecuada, un conjunto de recursos que estaban destinados al progreso de la sociedad. Esta circunstancia genera la percepción de existencia de corrupción en el Estado, lo que impacta negativamente en la participación de la ciudadanía en la vida democrática de una sociedad produciendo su disminución y generando un clima de desconfianza en las instituciones (Pastrana, 2019).

A nivel latinoamericano, Quiñónez et al. (2023) identificó que los contratos, que se consideran de ínfima cuantía, son utilizados por las entidades estatales para adquirir bienes y servicios de forma más ágil y menos burocrática. Sin embargo, esta búsqueda de la eficiencia administrativa ha generado un conjunto de escándalos de corrupción

bastante grandes que socavan la credibilidad de los organismos públicos. Esta coyuntura hace necesaria la implementación de un conjunto de estrategias que ayuden a prevenir los riesgos en este tipo de procesos de contratación, donde el control juega un papel esencial para que exista una garantía de que los fondos públicos se utilicen adecuadamente para lograr las metas, usar de manera óptima los recursos y prevenir el desperdicio o el intento de fraude (Espejo-Pingus & Cruz-Ipanaque, 2023).

En el Perú, las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT actualmente hacen posible que las entidades del Estado adquieran bienes y servicios de una manera más eficiente y eficaz, ya que se ahorra el tiempo relacionado con los actos preparatorios de los procesos de contratación. Si estos se realizaran de manera ordinaria, desde la preparación del requerimiento hasta la firma de contrato, tomaría por lo menos 15 días hábiles, lo que convertiría la contratación de bienes y servicios en un proceso engorroso que hace poco efectivo el abastecimiento de estos por parte de los organismos que los requieren cuando son montos menores a 8 UIT (Gutiérrez, 2018).

Sin embargo, en este contexto, los contratos menores o iguales a 8 UIT representan un área crítica debido a que no están regulados de manera exhaustiva por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante LCE), que establece un marco general para las contrataciones públicas, pero permite excepciones para montos menores o iguales a 8 UIT. Esto ha generado un vacío normativo que puede dar lugar a prácticas irregulares y falta de control lo que tiene implicaciones negativas para la gestión pública y la transparencia (De La Cruz, 2022).

En el Perú, durante los veinte últimos años, los diferentes organismos públicos han logrado aumentar las cuantías de los contratos que pueden celebrar sin ceñirse a los

requerimientos de la LCE. Y aunque la finalidad de este incremento sea lograr una mayor flexibilidad para contratar de manera efectiva en costo y oportunidad, es relevante que no se haya definido una normativa específica que se implemente de manera efectiva en la práctica y que, sobre todo, se utilice como una base mínima para regular este tipo de contrataciones que, según Herrera (2021), son las más utilizadas por los organismos de la administración pública.

En relación con las prácticas negativas se ha determinado que los factores relevantes en estos procesos son el poder, la posición y las influencias que pueden tener los funcionarios públicos en las entidades de gobierno y los empresarios. Además, en relación con la asignación de contratos a proveedores que no demuestran tener la experiencia suficiente, se ha identificado que los factores que más se repiten en esta práctica son los pagos de comisiones a funcionarios y servidores, lo que termina por incrementar el costo y aminorar la calidad de la contratación (Espejo-Pingus & Cruz-Ipanaque, 2023).

En esa misma línea argumentativa, Gil (2022) ha documentado que, en estos procesos, otra de las deficiencias es la vulneración de los principios de la LCE. Esto tiene como consecuencias que se realicen adquisiciones de bienes y servicios de manera deficiente. Respecto de esto, el autor determinó que más del cincuenta por ciento de la población estudiada ha afirmado que en estos procesos de contratación no se suelen utilizar los principios como el libre acceso y participación, igualdad de oportunidades, información clara y coherente, objeto de publicidad y difusión, condiciones de competencia efectiva entre otros que garantizarían que los procesos contractuales se realicen de manera mucho más efectiva.

Otro problema relevante identificado en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT es el fraccionamiento ilegal, que se entiende como un procedimiento de contratación pública que implica la realización de actividades fraudulentas realizadas por funcionarios públicos a través de las cuales se desconoce la unidad natural o jurídica de servicios o bienes que se contratan. Esto con la finalidad de evadir las modalidades comunes que exigen controles mayores e implementan políticas y protocolos a través de los cuales se previene la corrupción y el mal uso de recursos públicos (Venero, 2023).

Debido a la problemática expuesta se ha formulado el siguiente problema de investigación: ¿De qué forma el fraccionamiento de una contratación pública que tiene como objeto generar contrataciones menores o iguales a 8UIT vulneraría los principios que rigen la LCE, Lima, 2024?

1.2. Antecedentes internacionales

Respecto de los **antecedentes internacionales**, Quiñónez et al. (2023) en su estudio titulado “Procedimientos por ínfima cuantía en la contratación pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales” tuvo como objetivo tuvo como objetivo realizar la contrastación del nivel de conformidad de los procedimientos de contratación del Estado que han sido determinados por leyes que tienen el objetivo de garantizar lo auténtico y el respeto por la ley en los procesos de adquisición de activos y contratación de servicios de cantidades menores denominadas “de ínfima cuantía”. Este estudio se realizó en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales de Esmeraldas, Guayas, Pichincha, Napo y Chimborazo. La investigación concluyó que en todos los organismos estatales que fueron objeto de estudio se incumplieron diferentes artículos de la normativa vigente. Esto constituye un elemento negativo para los

aspectos legales, financieros y la utilización de los recursos públicos. Debido a esto se concluyó también que en los diferentes procesos de contrataciones públicas analizados existen vulneraciones a los reglamentos y principios que organizan estos procedimientos. Este estudio pone de relevancia que en las contrataciones públicas a nivel internacional también existen vulneraciones a los reglamentos o principios que rigen estos procedimientos.

Asimismo, Molina & De Jesús (2022), en su investigación titulada “Vulnerabilidades en la contratación pública en empresas del sector públicas en Ecuador” propuso como objetivo estudiar la corrupción en las contrataciones públicas a través de los distintos procedimientos que se emplean en las empresas del Estado. La investigación concluyó que este tipo de contratos se practica al interior de las empresas públicas utilizando un diseño que es realizado por las máximas autoridades y quienes realizan este tipo de acuerdos, por ello se puede evidenciar la corrupción a través de los sobrepagos, el direccionamiento y la flexibilidad en los contratos con los organismos y empresas estatales.

También Chuncha Villa (2020) en su investigación titulada “Los principios de eficacia y eficiencia en los procedimientos dinámicos de contratación pública” determinó como objetivo general determinar si se aplican los principios de la administración pública dentro de los procedimientos dinámicos de contrataciones con el Estado. La investigación concluyó que estos principios no se aplican debido a que en los mencionados procedimientos son elegidas personas naturales y jurídicas que están consignadas dentro del catálogo de proveedores sin que se haya verificado si estos cumplen con las necesidades de los organismos. Esto ya que, en algunas circunstancias, los proveedores presentan una excusa ya que no pueden dar cumplimiento a aquello que

ha sido requerido. Por el contrario, existen ofertantes que poseen mayor capacidad abastecer de bienes y servicios a las instituciones, pero no son considerados ya que en el catálogo electrónico de proveedores han sido calificados con un porcentaje menor al que solicita la entidad dejándolos fuera del proceso de contratación. Esa investigación aporta elementos a la realidad problemática de las contrataciones con el Estado, respecto de la elección poco idónea de proveedores en Ecuador, lo que nos permite enriquecer la problemática que se ha propuesto analizar en este trabajo.

También, Masson & Zambrano (2022) propusieron como objetivo de su estudio analizar el principio de transparencia en las contrataciones estatales, específicamente cuando se selecciona como contratistas a organizaciones sin fines de lucro. El estudio concluyó que existen incumplimientos de los requerimientos legales al momento de celebrar contratos estatales. Asimismo, que estas infracciones deben considerarse como irregularidades simples, sino que deberían tener implicancias fiscales, disciplinarias y penales para los servidores públicos o funcionarios que hayan comprometido los recursos del Estado. Este estudio es relevante para la presente investigación ya que permite conocer la vulneración de un principio de manera específica en la legislación colombiana y sirve como un patrón comparativo con la realidad peruana.

Asimismo, Avendaño (2019) en su investigación titulada “El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México” propuso como objetivo de su investigación determinar cuáles son los mecanismos legales que están fallando en el control de la corrupción en las contrataciones con el estado en México. El estudio concluyó que una de las principales causas de la corrupción en este tipo de contrataciones no es el exceso de burocracia, sino la impunidad ya que son muy pocos aquellos implicados que han sido encarcelados y enjuiciados, lo que implica la

necesidad urgente de fortalecer las instituciones encargadas de perseguir este tipo de delitos. Otro aporte de la investigación es la noción de que es necesario el uso de las nuevas tecnologías para aprovechar el análisis de los datos en la prevención de la corrupción e involucrar a los ciudadanos en la supervisión de todo el proceso. Esta investigación es relevante para este estudio debido a que aporta dato y un análisis detallado de las prácticas corruptas en las contrataciones estatales que, si bien pertenecen a una realidad que no es la peruana, sí brinda información que es aplicable a la realidad nacional.

1.3. Antecedentes nacionales

En relación con los **antecedentes nacionales**, Carhuamaca (2023) en su investigación titulada “Las contrataciones menores o iguales a 8 UIT’S y la vulneración del principio de transparencia en el Perú” planteó como objetivo determinar de la forma en que las contrataciones que tiene como monto máximo las ocho UIT no respetan el principio de transparencia en la normativa del Perú. La conclusión del estudio fue que este tipo de contratos tiende a vulnerar el principio de transparencia debido a la falta de control en la ley que regula los contratos estatales. Esto evidencia la ausencia de control, de fiscalización y una intervención indirecta del OSCE. Esta investigación aporta información de tipo teórica y jurisprudencial para analizar cuáles son los defectos y vacíos en relación con las contrataciones realizadas con el estado por una cuantía menor o igual a 8 UIT.

También (Maquera, A. (2020) en su investigación titulado “Fraccionamiento indebido en las contrataciones directas bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UITs, para la adquisición de bienes – expedientes de racionamiento de la

Universidad Nacional del Altiplano – 2020” expresa que, por el fraccionamiento indebido de las contrataciones bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UITs se vulneran en mayor medida los siguientes principios: a) Libertad de Concurrencia, b) Igualdad de trato, c) Transparencia, e) Competencia y f) Eficacia y eficiencia.

Asimismo, Cacheri (2023), en su investigación titulada “Libertad de concurrencia y competencia en las contrataciones iguales o inferiores a ocho UIT en el MIMP, en el año 2019” propuso como objetivo de investigación determinar si los mecanismos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas, para aquellas que son excluidas de su cumplimiento por ser montos inferiores a ocho (8) UIT, respetan los principios de libertad de concurrencia y de competencia, en el MIMP, durante el año 2019. El estudio concluyó que el personal del MIMP y el que ha sido designado por el OSCE se rigen por lo dispuesto en la LCE lo que les permite atender adecuadamente los casos relacionados con las contrataciones menores o iguales a 8 UITs. Este estudio es relevante debido a que permite contrastar la información sobre el cumplimiento de los principios en este tipo particular de contratación.

Asimismo, Venero (2023), en su investigación titulada “Consecuencias del fraccionamiento de las contrataciones de bienes y servicios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado, Cusco – 2022” formuló como objetivo general realizar la identificación de las consecuencias del fraccionamiento cuando se contrata bienes y servicios dentro de marco de la LCE. La investigación determinó que el fraccionamiento involucra responsabilidades de tipo jurídico, económico y tributario. La relevancia de este estudio radica en que servirá como un punto de referencia acerca de las consecuencias negativas del fraccionamiento.

En ese mismo sentido, Ortiz & Silva (2022) determinaron como objetivo de su investigación titulada “Contratación Pública en Perú: Una breve revisión de su contexto”, describir aspectos más relevantes en los procesos de contratación pública en Perú contemplados en las leyes, la conclusión a la que arribaron fue que si bien las contrataciones públicas están reguladas por diversos tipos de normativas, incluyendo las internacionales, todas ellas deben de obedecer a un conjunto de principios que permitan que esta facultad estatal se realice orientada a satisfacer las necesidades de la población. Este estudio es importante para la presente investigación debido a que pone de relevancia la necesidad de que los principios que rigen las contrataciones estatales sean respetados en todos los procesos, incluyendo lo que son por montos inferiores o iguales a las 8 UIT.

Además, Herrera (2021), en su estudio titulado “El caso de las contrataciones de menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias” propuso como objetivo de su investigación indagar cuál era la norma aplicable para las contrataciones con el estado de cuantía menor o igual a 8 UIT. El estudio concluyó que esta es una de las modalidades utilizadas por las entidades públicas, que muchas de estas no han emitido directivas para regular este tipo de procedimientos a pesar de la recomendación de la OSCE, que algunas utilizan erróneamente el código civil para regular este tipo de procedimientos que es administrativo, también que se utiliza la figura ilícita del fraccionamiento y direccionamiento al no existir un marco regulatorio claro. Este estudio es importante para esta investigación pues permite conocer algunas de las deficiencias y vacíos normativos en relación con las contrataciones del estado de cuantía menor o igual a las 8 UIT.

También, Cavero & Castañeda (2021), en su estudio titulado “La delimitación normativa de la contratación pública en los procesos menores o iguales a 8 UIT y la disminución de corrupción en las entidades públicas” establecer la forma en que una delimitación de las normas que rigen la contratación pública en los procesos menores o iguales a 8 UIT impactará en la reducción de la corrupción en los organismos públicos. El estudio concluyo que realizar una regulación específica para este tipo de procedimientos contractuales públicos, permitirá una supervisión más efectiva para este tipo y evitará la afectación de los principios de transparencia y eficiencia. Esta investigación adquiere relevancia debido a que estudio la vulneración de dos principios de las contrataciones con el Estado.

1.4. Fraccionamiento en las contrataciones del Estado menores a 8 UIT

1.4.1. Contrataciones públicas menores a 8 UIT

Para Molina & De Jesús (2022) los contratos realizados por el Estado incluyen todos los procedimientos a través de los cuales se adquiere o alquila un bien, se realiza la ejecución de una obra o se presta un servicio que incluye las denominadas consultorías. De este modo, este tipo de contratos genera el establecimiento de relaciones contractuales entre el Estado y personas naturales o jurídicas que pertenecen al sector público o privado. De la misma manera, se puede entender la contratación pública como una declaración de voluntades realizada por dos o más partes que, a su vez, produce efectos jurídicos entre dos tipos de personas, siendo una de ellas la que está ejerciendo la función administrativa.

Por otra parte, Dromi (2006), citado por Valverde & Oliva (2020), define los contratos del Estado como una manifestación de voluntad de ambas partes que acarrea

consecuencias jurídicas entre quienes celebran el acuerdo. La particularidad de este contrato es que una de las partes tiene facultades administrativas. De ello se deriva que este tipo de contrato se celebra entre una parte que pertenece al ámbito privado y la otra que es la Administración Pública, por lo cual este acto jurídico está regulado por las normas de derecho público.

En junio de 2008, a través del Decreto Legislativo 1017, fue aprobada la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Esta norma, en su artículo 3, numeral 3, literal h, determinó que esta no se aplicaría a los contratos con montos que igualen o no excedan a las 3 UIT que se encontraran vigentes en el momento en que se celebrara el contrato. La modificación, en relación con la ley anterior, fue que se incrementó hasta 3UIT el monto de las contrataciones, lo que tenía como finalidad que los procesos de contratación estatal fueran más flexibles.

Luego, el 11 de julio de 2014 se publicó la Ley 30225, la cual en el literal a) del artículo 5.1 establece que la normativa de contrataciones del Estado no es aplicable para “las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción”. Precizando, en el artículo 5 del TUO de la misma ley, que dichas contrataciones se encuentran sujetas a supervisión por parte del OSCE, por lo cual las entidades que celebren este tipo de contratos tienen la obligación de remitir información sobre este tipo de contrataciones desarrolladas en el transcurso del mes.

En relación con lo expuesto, también se pronuncia el OSCE a través de su Opinión N° 128-2017/DTN que expone como conclusión que las entidades del estado están obligadas a registrar y publicar los datos relevantes de este tipo de contrataciones

en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado — SEACE. Este registro debe de realizarse durante el mes en que se celebró el contrato o en su defecto hasta el décimo día hábil del mes siguiente. Otra condición que ha sido aclarada es que, si la contratación supera 1 UIT, es obligatorio que el contratista esté inscrito en el Registro Nacional de Proveedores. También menciona este documento técnico que el artículo 50 de la LCE determina los supuestos para imponer las sanciones, función que se encuentra a cargo del Tribunal de Contrataciones del Estado, que incluyen los incumplimientos del contratista en el caso de las contrataciones menores o iguales a 8UIT.

1.4.2. Infracciones previstas en la Ley

En el artículo 61, numeral 61.2. de la LCE se establece que para las contrataciones iguales o menores a ocho (8) UIT, solo son aplicables las infracciones previstas en los literales c), f), h), i) y j). del numeral 61.1, lo que se detallan a continuación:

c) Contratar con el Estado estando impedido conforme a Ley.

f) Ocasionar que la Entidad Contratante resuelva el contrato, incluido los que se perfeccionen a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, siempre que dicha resolución haya quedado consentida o firme en vía conciliatoria o arbitral.

h) Negarse injustificadamente a cumplir las obligaciones derivadas del contrato que deben ejecutarse con posterioridad al pago.

i) Presentar información inexacta a las Entidades Contratantes, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) o a la Central de Compras Públicas

– PERÚ COMPRAS. En el caso de las Entidades Contratantes, siempre que esté relacionada con el cumplimiento de un requerimiento, factor de evaluación o requisitos que le represente una ventaja o beneficio en el procedimiento de selección o en la ejecución contractual. Tratándose de información presentada al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP) o al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la ventaja o el beneficio debe estar relacionado con el procedimiento que se sigue ante estas instancias.

j) Presentar documentos falsos o adulterados a las Entidades Contratantes, al Tribunal de Contrataciones del Estado, al Registro Nacional de Proveedores (RNP), al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), o a la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS.

1.4.3. El fraccionamiento

Para Chávez (2018) el fraccionamiento se define como las acciones realizadas de manera intencional que tiene como finalidad dividir en dos o más partes un solo contrato que por sus características debería de considerarse como una unidad, pues esto brinda la garantía de obtener condiciones más favorables cuando se contrata un servicio, la adquisición de un bien o la realización de una obra. Así, este autor entiende que lo ilícito del fraccionamiento se encuentra en la finalidad que tiene el funcionario para evadir un solo procedimiento de selección determinado por la ley o eludir todos los que exige. Esto teniendo en cuenta que dicha elusión se realiza a pesar de que se cuenta con los recursos presupuestados y, además, se conoce la necesidad administrativa.

Asimismo, el OSCE (2017) indica la importancia de que cuando se identifique una necesidad, la planificación de las contrataciones deben hacer posible el

agrupamiento de objetos contractuales. Esto ya que la acumulación adecuada de bienes, servicios, consultorías u obras genera una mejora de precios y calidades debido a la competencia y a la economía de escala, así como la simplificación de relaciones contractuales.

Ahora bien, para (Morón, 2002) los contratos estatales que tienen como finalidad satisfacer necesidades implicar que los funcionarios deben utilizar los recursos de la manera más eficiente, lo que se traduce en la capacidad de contratar a proveedores que puedan ofrecer las mejores condiciones técnicas y económicas en el mercado. Partiendo de este supuesto, el autor entiende que el fraccionamiento de un contrato implica una acción ilícita y fraudulenta por parte del funcionario. Esta consiste en desconocer a propósito una unidad física o jurídica para aparentar que el contrato se celebrará por una cantidad escasa y no someterse a controles que dotaría a la operación de procedimiento más expeditivos, concurrentes, competitivos, además de garantizar la igualdad de trato de todos los competidores.

Sin embargo, Zegarra (2021), entiende que el fraccionamiento desde un punto de vista más general propone que este debe ser definido, en principio, como una fase o proceso, es decir, es como parte de un conjunto mayor en el cual se integra. Para entender este concepto es necesario desarrollar la noción de unidad del objeto de contratación. En principio, el concepto de unidad hace referencia a aquello que va a ser contratado y no debería ser fraccionado o dividido, salvo que existan argumentos objetivos que sustenten la decisión. Este concepto lleva implícito la idea de interdependencia, es decir, que los elementos que componen la unidad dependen unos de otros. Por ello, se puede entender el fraccionamiento como un proceso mediante el cual se divide la unidad del objeto del contrato en dos o más procedimientos. Partiendo

de estas definiciones, se analizó la LCE y el RLCE que prescriben dos tipos de fraccionamiento: el debido fraccionamiento o fraccionamiento debido y el fraccionamiento indebido.

1.4.4. El debido fraccionamiento

Este procedimiento involucra los supuestos mediante los cuales un organismo decide realizar un fraccionamiento que no perjudique al Estado, sino que le faculta a utilizar de manera óptima los recursos que le han sido asignados. Ahora bien, es necesario poner de relieve que existen procedimientos que, aunque resulten poco favorables para los recursos del organismo, el legislador ha decidido considerarlos como procedimientos debidos. El argumento principal para esta forma de legislar son principalmente motivos sociales (Zegarra, 2021).

Por ello, se puede definir el debido fraccionamiento como aquel que está permitido por la ley y hace posible que se fraccione la unidad del objeto de contratación en dos o más procedimientos para contratar. Esto se realiza con la finalidad de que el organismo pueda optimizar el uso de sus recursos. Esta circunstancia es la que permite concretar los principios de eficacia y eficiencia de las contrataciones del Estado.

En el artículo 40 del RLCE, podemos encontrar los dos literales en los cuales se encuentran tres supuestos de debido fraccionamiento:

Artículo 40.- Prohibición de fraccionamiento [...]

40.3. No se incurre en fraccionamiento cuando:

a) Se contraten bienes o servicios idénticos a los contratados anteriormente durante el mismo ejercicio fiscal, cuando la contratación completa no se pudo realizar en su oportunidad, debido a que no se contaba con los recursos disponibles suficientes para

realizar dicha contratación completa, o surge una necesidad imprevisible adicional a la programada.

b) La contratación se efectúe a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, salvo en los casos que determine el OSCE a través de Directiva.

El primer supuesto prescrito en el literal a) del numeral 40.3 prescribe que el fraccionamiento es permitido debido a la aparición de un contexto diferente al que existía en el primer momento en que se realizó la contratación. Esta diferencia entre los contextos ocurre por dos motivos. Primero, por no tener disponibilidad de recursos para efectuar la contratación de manera total, y segundo, por la aparición de una necesidad que no se podría haber previsto y, por lo tanto, no se había programado (Zegarra, 2021).

Este primer supuesto es de fácil comprensión debido a que la entidad, en un primer momento, tiene una imposibilidad financiera de poder cumplir con la adquisición de aquello que necesita, mientras que en el segundo momento ya se cuenta con los recursos financieros. A respecto es necesario indicar que la norma no señala cuántos fraccionamientos se pueden realizar según este supuesto. Por ello, así se realicen reiteradas veces, sea bienes o servicios, y se cumple con la condición antes expuesta, dentro de un ejercicio fiscal, la entidad no incurrirá en fraccionamiento indebido (Zegarra, 2021).

En el segundo supuesto que permite el fraccionamiento, el prescrito en literal b) del numeral 40.3, el legislador ha determinado que este procedimiento será debido cuanto la contratación tenga como marco los catálogos electrónicos. Esto resulta adecuado ya que los bienes que se contratan a través de esos catálogos y su respuesta diligente permiten satisfacer necesidades de tipo operativo como útiles de escritorio, impresoras, computadoras y otros similares (Zegarra, 2021).

1.4.5. El fraccionamiento indebido

En el contexto de las contrataciones del Estado el fraccionamiento indebido se define como una acción realizada de manera intencional con el objetivo de dividir en partes un contrato que por su naturaleza debió de realizarse de manera unitaria para que se garantice conseguir condiciones más efectivas al momento de realizar la contratación de un servicio o adquisición de un bien (Chávez, 2018).

Desde este enfoque, se entiende que el hecho ilícito de realizar un fraccionamiento ocurre cuando el funcionario tiene la finalidad de evadir un determinado procedimiento de selección o eludir completamente la aplicación de la normatividad de contrataciones del Estado. La ilicitud se comprueba en el hecho de que, a pesar de que se cuente con los recursos necesarios, que estén debidamente presupuestados o financiados y se conoce la necesidad administrativa, el funcionario decide realizar más de una contratación del mismo objeto (Chávez, 2018).

La responsabilidad administrativa del fraccionamiento está prescrita en el numeral 40.1 del RLCE que establece lo siguiente:

El área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones (OEC) y/u otras dependencias de la Entidad cuya función esté relacionada con la correcta planificación de los recursos, son responsables por el incumplimiento de la prohibición de fraccionar, debiendo efectuarse en cada caso el deslinde de responsabilidad, cuando corresponda.

En relación con el fraccionamiento, artículo 20 del TUO de la LCE prescribe lo siguiente:

Artículo 20. Prohibición de fraccionamiento

Se encuentra prohibido fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras con la finalidad de evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponda según la

necesidad anual, de dividir la contratación a través de la realización de dos o más procedimientos de selección, de evadir la aplicación de la presente norma y su reglamento para dar lugar a contrataciones iguales o inferiores a ocho (8) UIT y/o evadir el cumplimiento de los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. El reglamento establece los casos o supuestos debidamente justificados que no constituyen fraccionamiento.

A partir de lo anterior, Zegarra (2021) ha identificado cuatro supuestos en los que el fraccionamiento debe considerarse indebido. Primero, cuando tiene como finalidad evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual. Este supuesto tiene como punto de partida la noción de que las necesidades de las entidades estatales ya se encuentran recogidas en el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Esta organización documental prescribe los mecanismos a través de los cuales se realizarán las contrataciones en concordancia con las necesidades de la entidad. Debido a eso, si el fraccionamiento se realiza sin que exista una justificación razonable en relación con el PAC, debe de considerarse este procedimiento como indebido.

En segundo lugar, cuando se divide la contratación realizando dos o más procedimientos para la selección de proveedores. Este supuesto determina que un fraccionamiento es indebido cuando se divide la contratación en más de una, aunque el bien o servicio que se va a contratar sea uno solo y no exista criterios suficientes para realizar la división (Zegarra, 2021).

El tercer supuesto es cuando se pretende evadir la aplicación de la LCE y su Reglamento para poder realizar contratos iguales o menores a 8 UIT. La vinculación con este supuesto se ilustra a partir de lo descrito en la Opinión N.º 175-2016/ DTN que señala que está prohibido la división u otro tipo de procedimientos en los contratos para

bienes, servicios u obras que tengan como finalidad evadir los controles que la ley o su reglamento ha prescrito en relación con las compras menores a 8UIT.

Por último, cuando actúa con la finalidad de evadir el cumplimiento de los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. No es ninguna novedad señalar que, en los últimos años, el Perú ha celebrado varios tratados o compromisos internacionales, los cuales normalmente incorporan capítulos referidos a contratación pública. De la misma manera, el tema del fraccionamiento no es algo que se deje de lado en estos casos. Es, por el contrario, algo que se aborda de manera directa, evidentemente por la importancia que tiene el tema (Zegarra, 2021).

Ahora bien, establecidos los supuestos del fraccionamiento indebido, Zegarra (2021) clasifica las consecuencias de este procedimiento ilícito en dos grupos que toman como referencia para la clasificación el momento en que se celebra el contrato. En primer lugar, se identifican las consecuencias que aparecen antes de la celebración del contrato. En esta fase el Tribunal de Contrataciones del Estado como los titulares de los organismos públicos están investidos de autoridad para declarar la nulidad de todos los actos que se expidieron durante el estadio de selección. Si se declarara la nulidad debido a la identificación de prácticas que pretenden fraccionar indebidamente, esta decisión estaría basada en la contravención de normas legales, específicamente el artículo 20 del TUO de la LCE que expresa e imperativamente prohíbe fraccionar. Por lo que se puede concluir que la consecuencia, identificado un proceso de fraccionamiento indebido, es la declaratoria de nulidad de todo lo actuado. Ahora bien, si el fraccionamiento se identifica después de que el contrato se ha suscrito, el titular del organismo que ha celebrado el contrato producto de un fraccionamiento indebido está

investido de la potestad para declarar nulo de oficio el contrato. El fundamento legal para realizar esta acción se encuentra en el artículo 44, numeral 2, literal g.

1.4.6. El fraccionamiento como situación problemática

El estudio de Cusato (2022) titulado “Evaluando las compras excluidas de la Ley de Contrataciones del Estado” determinó que las compras menores a 8 UIT han pasado de representar el 5% del total de compras a un 20% entre 2014 y 2022. El principal salto se dio en 2016, puesto que el límite de compras menores casi se triplicó (al pasar de tres a ocho UIT), y consecuentemente las compras menores se vieron más que duplicadas. El incremento significativo de este tipo de compras puede estar relacionado a la poca regulación que existe sobre este tipo de adquisiciones y también con el fomento de prácticas ilícitas asociadas a la corrupción y el perjuicio del patrimonio estatal.

En lo relacionado a la regulación Herrera (2021) ha anotado que la normatividad existente resulta inadecuada e insuficiente para controlar los actos de corrupción que perjudican el buen funcionamiento de las entidades públicas. Sin embargo, el autor menciona que, en lo concerniente a la actual regulación, resulta relevante la Opinión N° 128-2017 del OSCE, que concluye que las entidades que realicen contrataciones hasta 8 UIT deben efectuarlas en concordancia con los lineamientos establecidos en sus normas de organización interna y en el marco de los principios que regulan la contratación pública. También la Opinión N° 116-2017-OSCE, del 6 de junio de 2017, que ha señalado que los organismos públicos deban emitir Directivas Internas que regulen el desarrollo de este tipo de contrataciones.

Lamentablemente, según el estudio de Herrera (2021), se puede advertir que son muy pocas las entidades que han publicado su Directiva Interna para realizar este tipo

de contrataciones, lo que da como resultado que, en un universo de aproximadamente 2,300 entidades públicas, la gran mayoría de estas no cuenten con una base legal clara para desarrollar este tipo de contrataciones que cada vez son utilizadas con mayor frecuencia.

Uno de los problemas más relevantes asociados a las contrataciones menores o iguales a 8 UIT es el del fraccionamiento indebido, que consiste en dividir una contratación de un monto mayor en contrataciones de importes menores. En relación con este problema se ha documentado que en muchos casos se utiliza esta modalidad para contratar solamente a un grupo determinado de proveedores los cuales gozan de la simpatía del órgano de contrataciones de la entidad. Esto no solo implica quebrantar los principios de Libertad de Concurrencia o de Igualdad de Trato, entre otros, sino también actos de contubernio entre las partes o incurrir en delitos de corrupción de funcionarios, como colusión o cohecho (Herrera, 2021).

Otra cuestión problemática relacionada con el fraccionamiento, según Gil (2022), es la vulneración de procedimientos exigidos por la normativa. Se identificó que, en lo referente a servicios, en muchos casos se realizan contrataciones del mismo concepto mediante dos tipos distintos de contratación. También que existen proveedores que son contratados siempre en varios periodos de tiempo no consecutivos para realizar servicios y cuyos montos son los mismos para realizar distintas tareas. Asimismo, se determinó que se incumplen los procedimientos que las normas exigen en relación con los requerimientos establecidos, la realización de cotizaciones, cuadros comparativos, la orden de compra, la conformidad y el pago total de los bienes y servicios prestados.

Otra consecuencia negativa asociada al fraccionamiento en las contrataciones por montos iguales o inferiores a 8 UIT es la vulneración de los principios de la LCE en los procedimientos de selección. Uno de los principios vulnerados es el de transparencia ya que, al no estar sometidas a una regulación concreta de aplicación general sobre los componentes de selección, sino a la autodeterminación administrativa interna de cada entidad, en la práctica la selección del proveedor se realiza en función a la discrecionalidad del funcionario responsable del proceso, lo que le permite actuar con un alto grado de arbitrariedad en sus decisiones (Carhuamaca, 2023). Esta falta de transparencia se traduce en una menor supervisión y en la posibilidad de que se produzcan actos de corrupción, ya que la falta de un procedimiento formal puede llevar a la opacidad en la adjudicación de contratos(Ortiz & Silva, 2022).

1.4.7. Clases de fraccionamiento indebido

Al respecto, (Morón, 2002) manifiesta que en la práctica existen 6 clases de fraccionamiento indebido en función en la manera que fueron fraccionados los objetos contractuales.

a) Fraccionamiento del objeto contractual de los componentes

Es la forma más utilizada de fraccionamiento, en la que un bien, servicio u obra se descompone en sus partes para que se sigan diferentes procesos de compra. Así ocurre, si en lugar de comprar un vehículo, se compran por separado las distintas partes de este bien, y se entrega por administración directa. (Morón, 2002)

b) Fraccionamiento de objetos contractuales homogéneos en subgrupos de arbitrarios

Es una segunda forma de fraccionamiento indebido que consiste en la omisión intencional del funcionario que, debiendo adquirir un paquete de bienes, servicios u obras homogéneas, los descompone artificialmente en subgrupos para seguir procedimientos de compra separados. Así ocurre, si en lugar de comprar un lote de uniformes para la totalidad del personal, se compran fragmentos clasificando arbitrariamente a profesionales, secretarias, obreros, directivos, etc. (Morón, 2002)

c) Fraccionamiento por líneas o ítem complementarios entre si

La tercera forma de fraccionamiento está compuesta por la desagregación de la adquisición, o contratos para bienes, servicios y obras complementarias que, aunque son físicamente divisibles, legalmente están obligados a ser obtenidos como una sola unidad. Serían ejemplos de este tipo de fraccionamiento si alguna entidad adquiere por separado materiales de construcción como tuberías, cemento, arena, bloques de concreto, piedras, varillas y otros equipos; o equipos de oficina como sillas, mesas, cestas de basura, archivadores, etc. (Morón, 2002)

d) Fraccionamiento por tipos de contratos

La cuarta modalidad consiste en distinguir entre la naturaleza de servicios a adquirirse cuando por a su naturaleza responden a una misma unidad. Por ejemplo, separar la parte de la obra por un lado (Ej. La reparación de una maquinaria) y de los servicios de mantenimiento de la misma maquinaria; o comprar equipos de cómputo (bienes) y el servicio de mantenimiento (servicios) por separado. (Morón, 2002)

e) Fraccionamiento de objeto contractual por periodo presupuestal

Esta forma de fraccionamiento no se origina tanto en función de la separación de objetos contractuales indivisibles, como sucede en todos los demás casos, sino se genera en función que el desdoblamiento efectuado por el funcionario entre dos periodos presupuestales, respondiendo a una necesidad unitaria. (Morón, 2002)

Por ejemplo, si se trata de contratar un mismo bien, servicio u obra para satisfacer una necesidad continuada de la administración, pero distribuyéndola en dos periodos presupuestales subsecuentes (ejemplo comprar equipos de cómputo en diciembre), y luego hacer la misma adquisición en febrero del siguiente año).

f) Fraccionamiento por desdoblamiento en órganos administrativos adquirientes.

Esta forma de fraccionamiento se produce cuando una Entidad para obtener un bien, servicio u obra de contratación agrupada o unitaria, lo divide entre varias unidades administrativas, de tal modo que simula que se trata de la satisfacción de necesidades diversas. Así sucede cuando para atender las necesidades de sistema de cómputo central se adquieran los accesorios e implementos por unidades desconcentradas o zonales. (Morón, 2002)

Lo central para la existencia de este fraccionamiento es que el uso o utilización de estos bienes, servicios u obras sean ajenos a las unidades administrativas que los adquieren, es decir, no atienden sus necesidades directas. (Morón, 2002)

1.4.8. Elementos concurrentes del fraccionamiento indebido

El primer elemento concurrente es el objetivo que está indicado en la LCE que consiste en que, aunque la naturaleza de los objetos del contrato público se realice de manera unitaria, estos son divididos en dos o más partes. En otros términos, aunque en

la Planificación Anual de Contrataciones se ha determinado que se contrate de manera unificada, esto no se cumple. Al respecto se debe considerar que, en la legislación peruana prima la noción de contratar de manera unificada con el objetivo de obtener los mejores precios y calidad (A. A. Maquera, 2023).

En segundo elemento, el subjetivo está constituido por todas las acciones que el funcionario realiza de manera intencional para dividir una contratación sin justificación razonable ni fundamento legal. Esto se realiza principalmente de dos maneras.

Primero, cuando la entidad convoca una modalidad de contratación diferente al que corresponde debido a las características económicas del primer requerimiento. Esto implica que la entidad ha tenido la oportunidad de determinar la naturaleza y la cuantía de la contratación de manera oportuna y sobre la base de información fidedigna para contratar el servicio, la compra de un bien o ejecutar una obra (A. A. Maquera, 2023).

También, cuando un organismo estatal no realiza la convocatoria de cualquier tipo de contratación. Este proceder supone que la entidad pública ha logrado obtener certeza sobre la magnitud y el valor de la necesidad y ha tenido la capacidad para planificar su contratación de manera oportuna a través de un proceso de selección que permitió la planificación y contratación de manera oportuna. Sin embargo, realiza un fraccionamiento en dos o más partes con el objetivo de que los montos sean iguales o menores a 8 UIT para no cumplir con las exigencias impuestas por la LCE (Maquera, 2023).

1.5. Principios de las contrataciones del Estado

Las contrataciones menores o iguales a las 8 UIT, como se ha mencionado anteriormente, están exentas de los procedimientos que exige la LCE. Sin embargo, esta

norma prescribe que este tipo de contrataciones se debe realizar respetando los principios de las contrataciones del Estado prescritos en la misma ley. En ese mismo sentido, la Opinión N° 128-2017 del OSCE estableció que estos procedimientos deben estar sujetos a los principios de la LCE.

En la doctrina del derecho, los principios son mencionados como básicos, la propiedad humana básica, los valores básicos, las verdades básicas, los axiomas básicos, los fundamentos, las razones, las normas básicas, las ideas básicas, las instituciones o pretende ser una guía para la organización del derecho. Al respecto, Retamozo (2017), citado por Lagos (2023), señala que los principios son una especie de un criterio fundamental que indica el origen y desarrollo de una determinada ley, un criterio de evaluación desarrollado positivamente es individualmente válido independientemente del criterio que contribuya a la solución de controversias.

Respecto a los principios de las contrataciones del Estado, el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) en la Resolución N.° 00694-2021-TCE-S3, los describe como: un conjunto de elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento y, por el otro, para controlar la discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas aplicables, en la integración jurídica para resolver aquellos aspectos no regulados, así como para desarrollar las regulaciones administrativas complementarias.

Según el artículo 2 de la Ley N° 30225, los principios que rigen las contrataciones con el Estado son los siguientes:

Libertad de concurrencia. Las Entidades de Gobierno promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen por lo que, tienen el deber de evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias o adoptar prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de los proveedores.

Igualdad de trato. Al momento de formular sus ofertas, todos los proveedores tienen el derecho de disponer las mismas oportunidades, por ellos está prohibido la existencia de privilegios o ventajas y el trato discriminatorio manifiesto o encubierto.

Transparencia. Las entidades públicas tienen el deber de dar información clara y coherente sobre el proceso de contratación para garantizar la comprensión y la libertad de concurrencia de los proveedores. De esta forma se garantiza que todo proceso se desarrolle bajo condiciones de trato igualitario, objetividad e imparcialidad.

Publicidad. Todo proceso debe ser difundido, esto con el objetivo de promover la libre concurrencia y competencia efectiva y facilitar la supervisión y control de contrataciones.

Competencia. Existen disposiciones en cada proceso de contratación que tienen como objetivo la competencia efectiva a fin de tener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público. Por ello se prohíbe las prácticas que restrinjan o afecten la competencia.

Eficacia y Eficiencia. En cada proceso de contratación y las decisiones que se adopten al respecto, debe priorizarse el cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad Pública para garantizar la satisfacción del interés público donde se cumplan las condiciones de calidad y el mejor uso de los recursos públicos.

Vigencia tecnológica. Cada bien, servicio y obra, debe cumplir con las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas para cumplir con el fin público para el que es requerido, esto por un determinado tiempo y con la posibilidad de adaptarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso con los avances científicos y tecnológicos.

Sostenibilidad ambiental y social. En cada diseño y desarrollo de procesos de contratación pública, deben considerarse criterios y prácticas que contribuyan a la protección medioambiental y al desarrollo humano.

Equidad. Debe existir equivalencia y proporcionalidad entre los derechos y deberes de ambas partes de cada proceso

Debido a la extensión temática que implicaría analizar el impacto del fraccionamiento en todos los principios de la LCE, se ha determinado como objeto de estudio limitar esta investigación a los principios de eficiencia y eficacia e igualdad de trato.

1.5.1. Principio de igualdad de trato:

Este principio, relacionado con el concepto justicia, ha sido analizado por diferentes estudiosos contemporáneos. Uno de los más destacado es filósofo estadounidense John Rawls quien ha desarrollado dos grandes principios de justicia que están vinculados a la igualdad. El primero sostiene que toda persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas, compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. El segundo sostiene que las desigualdades deben estructurarse de manera ventajosa para todos, cobijando los empleos y los cargos (Carbonell et al., 2007).

Brito (1968, como se cita en Novillo, 2016) define la igualdad jurídica como capacidad y la posibilidad de que diferentes personas tengan la posibilidad de adquirir derechos y asumir obligaciones que se desprendan de una determinada situación. El criterio que se utiliza para determinar si existe o no igualdad entre las personas será la situación jurídica en que las personas se encuentren.

La igualdad como derecho encuentra regulada en el inc. 2 del artículo 2° de la Constitución de 1993, el cual refiere que todo sujeto posee el derecho a la igualdad ante la ley, que no se debe ser víctima de discriminación por cuestiones de raza, sexo, idioma religioso, o cualquier otro factor. Por ello, esta se entiende como la facultad de los individuos para exigir un trato igualitario con aquellos que tienen una misma situación.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado en el Expediente N° 261-2033-AA-TC, fundamento jurídico 3.1, lo siguiente:

“El principio de igualdad es una especie de límite para el accionar normativo, administrativo y jurisdiccional de los distintos poderes del estado, para limitar el uso arbitrario del poder; así también es una expresión de demanda ante el ente estatal para proceder a la remoción de obstáculos de índole socioeconómico, cultural o político, que vulnera o restringe la igualdad de oportunidad entre las personas”

De manera específica, y en el contexto de las contrataciones estatales, el principio de igualdad de trato entre quienes brindan servicios o bienes al Estado implica la imposición de las mismas oportunidades para presentar los términos de sus ofertas, así como que se encuentren sometidos a las mismas condiciones. Este principio tiene como objetivo promover el desarrollo de una competencia leal entre los proveedores del Estado, que a su vez haga posible que las contrataciones resulten efectivas. Este

principio implica la obligación de transparencia por parte de las entidades contratantes al momento de brindar las condiciones en las cuales los oferentes competirán (Rodríguez, 2016).

1.5.2. El principio de eficacia y eficiencia

Gardais (2002), citado por Chuncha Villa (2020), establece que los principios constitucionales de eficiencia y la eficacia se relacionan con el deber de servicio a los seres humanos y de promoción del bien común para el Estado. Esto es que, por medio del servicio público, se van desarrollando y fomenta el desarrollo del país a través de las todas las atribuciones constitucionales y legales conferidas a cada sector específico de la administración pública, así como también se cristalizan a través de la aprobación, ejecución y control de las políticas públicas, planes, programas y acciones, en forma eficiente y eficaz. Para Gordillo (2003) esta es la principal forma de materializar los principios de eficiencia y eficacia dentro de la administración pública en general.

En relación la eficacia, se puede definir como la realización de un gasto de calidad, lo que lo vincula a un manejo adecuado del gasto público en general. Por ello, este principio no está relacionado solo con la forma en que se realiza el gasto, sino con el aseguramiento o tutela del bien común o interés público al momento de realizar el gasto de los recursos del Estado (Cavero y Castañeda, 2019). Asimismo, la eficacia permite garantizar que todas las contrataciones ejecutadas por las entidades deberán ser efectuadas mediante los mejores beneficios para el contratante, a saber, la calidad, precio, plazos de ejecución, entrega del producto, así como el eficiente uso de los recursos materiales, humanos y económicos disponibles.

La eficacia implica que el ciclo de la contratación pública se debe orientar hacia la consecución de objetivos públicos, de manera proporcional, objetiva y razonable y con un manejo responsable y óptimo de los recursos públicos, así como establecer parámetros para orientar de manera positiva la actuación gubernamental para garantizar la calidad de las contrataciones (Wibowo, 2017; como se cita en Castro & Villavicencio, 2021).

Según Moreno, (2009) la **eficiencia** en el campo de la contratación pública tiene como finalidad el incluir la rapidez y economizar las etapas contractuales, permitiendo de esta forma que la productividad aumente y los objetivos se cumplan. Asimismo, la eficiencia administrativa hace alusión a las virtudes y potestades para lograr un objetivo determinado (Mokate, 1999). Para lograr una buena eficiencia administrativa se debe evaluar todos los recursos que se poseen a fin de utilizar lo menos posible y maximizar las ganancias. Una gestión administrativa con eficiencia minimiza los costos y optimiza las ganancias. Por ello resulta indispensable llevar una planificación de las contrataciones públicas, cuáles son los requerimientos por Entidad para brindar una mejor participación, ahorro de capital y optimización de recursos, resulta imperativo establecer procedimientos y controles internos para evitar los desvíos de recursos (Sarzos et al., 2020).

Después de haber realizado la sistematización doctrinaria y jurídica relevante sobre el tópico de esta investigación, se procedió a formular el sistema de problemas, objetivos y proposiciones que se exponen a continuación.

1.6. Problemas de investigación

1.6.1. Problema general

¿De qué forma el fraccionamiento de una contratación pública que tiene como objeto generar contrataciones menores o iguales a 8UIT vulnera los principios que rigen la LCE, Lima, 2024?

1.6.2. Problemas específicos

1. ¿Cuáles son los principios rectores de la Ley de Contrataciones del Estado que en son vulnerados cuando se fracciona una contratación pública que tiene como objetivo generar indebidamente contratos menores o iguales a 8 UIT?
2. ¿Es adecuado el marco normativo respecto a la prohibición del fraccionamiento en los contratos públicos que busquen generar indebidamente contratos menores o iguales a 8 UIT, Lima, 2024?
3. ¿Qué factores intervienen en el fraccionamiento de un contrato público y que prácticas administrativas realizan a fin de generar indebidamente contrataciones menores o iguales a 8UIT?
4. ¿Cuál es la percepción de los abogados con especialización en contrataciones con el Estado sobre las consecuencias de la vulneración de los principios de rectores de la LCE cuando se fracciona una contratación pública que busca generar indebidamente contratos por montos menores o iguales a 8 UIT?

1.7. Objetivos de investigación

1.7.1. Objetivo general

Analizar como el fraccionamiento de una contratación pública que tiene por objeto generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT vulneraría los principios que rigen de la Ley de Contrataciones del Estado y sus consecuencias, Lima, 2024.

1.7.2. Objetivos específicos

1. Identificar los principales principios rectores de la Ley de Contrataciones del Estado que son vulnerados cuando se fracciona un contrato público que buscar generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.
2. Analizar el marco normativo, relacionado a la prohibición del fraccionamiento en las Contrataciones del Estado que busquen generar indebidamente contratos públicos por montos menores o iguales a 8 UIT, Lima, 2024.
3. Identificar los factores que intervienen en el fraccionamiento de un contrato público e indagar cuáles son las prácticas administrativas que se realizan a fin de generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.
4. Indagar a los abogados con especialización en contrataciones con el Estado respecto a las consecuencias de la vulneración de los principios rectores de la LCE cuando se fracciona una contratación pública que busca generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

1.8. Proposiciones

1.8.1. Proposición general

El fraccionamiento de las contrataciones públicas, que busquen generar indebidamente diversas contrataciones menores o iguales a 8 UIT, vulnera los principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado.

1.8.2. Proposiciones específicas

1. El fraccionamiento indebido de las contrataciones públicas vulnera los principios rectores de la LCE: Esta práctica transgrede los principios fundamentales como la transparencia, igualdad de trato, libre competencia y eficiencia, entre otros propiciando un entorno que permite posibles actos de corrupción y favorecimientos indebidos.
2. El marco normativo relacionado a la prohibición del fraccionamiento de los contratos públicos carece de dispositivos y normas complementarias de cumplimiento obligatorio que impidan o minimicen la realización de esta indebida práctica.
3. Los actores que participan en el proceso de las contrataciones y que indebidamente fraccionan las contrataciones públicas con el objeto de generar indebidamente diversas contrataciones menores o iguales a 8 UIT, buscan eludir los procesos rigurosos establecidos en la LCE y la RLCE, a través de malas prácticas administrativas que permiten desdoblar la unidad natural de un objeto de contratación sin una debida justificación para ello, con el propósito de favorecer indebidamente a determinados proveedores del Estado.
4. El fraccionamiento de las contrataciones públicas que tengan como objeto generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores a 8 UIT, tiene como consecuencia el detrimento en la eficiencia y eficacia de los usos de los recursos del Estado. Estas actuaciones merman la alicaída confianza que tiene la ciudadanía debido a la poca transparencia en las contrataciones públicas.

La justificación de una investigación es un proceso fundamental que busca respaldar la relevancia y validez de un estudio. En el ámbito científico, se identifican varios tipos de justificación, entre los cuales destacan la justificación teórica, práctica y

metodológica. La **justificación teórica** se centra en fundamentar la investigación en teorías existentes, estableciendo conexiones con el conocimiento previo y aportando nuevas perspectivas al campo de estudio (Fernández-Bedoya, 2020). Al respecto, esta investigación se justifica en la necesidad de realizar una revisión sobre los tópicos doctrinales y los alcances de la normativa jurídica relacionados con el fraccionamiento en las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT; con el propósito de identificar los vacíos legales, deficiencia en la reglamentación y alcances de la labor de supervisión por parte del OSCE. **Por otro lado**, la **justificación práctica** se refiere a la capacidad de la investigación para abordar problemas concretos y proponer soluciones que contribuyan a su resolución. Esta justificación se enfoca en la utilidad y aplicabilidad de los resultados obtenidos (Torres & Bohórquez, 2022). Al respecto, esta investigación sirve como fundamento a fin de conocer como el fraccionamiento indebido en las contrataciones públicas que tiene por objeto gestar contrataciones menores o iguales a 8UIT, con el propósito de eludir los procedimientos y controles previstos en la LCE y la RLCE. Estos actos indebidos aparentemente se podría ver como una irregularidad administrativa, sin embargo, en la realidad transgrede los principios rectores de la LCE, tales como, los principios de legalidad, transparencia, libre competencia, eficiencia, economía y probidad. En cuanto a la **justificación metodológica**, esta se relaciona con la selección y aplicación de métodos, técnicas e instrumentos de investigación adecuados para abordar el problema de estudio de manera rigurosa y efectiva (Díaz et al., 2017). Esta investigación generará el diseño de una guía de entrevista semiestructurada para indagar sobre el fraccionamiento indebido en las contrataciones menores o iguales a 8UIT y su relación con la vulneración los principios de la LCE.

Este instrumento podrá ser aplicado a otras muestras para realizar el recojo de información sobre el mismo tema en investigaciones futuras.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

2.1. Tipo de investigación

La investigación de tipo básica se refiere a aquella que busca ampliar y profundizar en el conocimiento científico existente sobre la realidad jurídica. Este tipo de investigación tiene como objetivo principal generar nuevos conocimientos teóricos y conceptuales sin una aplicación directa inmediata, centrándose en comprender los principios y fundamentos que rigen el derecho y su relación con la sociedad (Medina, 2023). Se caracteriza por seguir un proceso riguroso basado en el método científico, utilizando hipótesis, deducción, inducción, y análisis estadístico para llegar a conclusiones fundamentadas (Gonzales & Daga, 2023). En ese mismo sentido, este trabajo es de tipo básico debido a que se han presentado aspectos teóricos, doctrinarios y jurisprudenciales en relación con el fraccionamiento en las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente contratos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

2.2. Nivel de investigación

Una investigación científica de nivel descriptivo en el ámbito del derecho se enfoca en la descripción detallada y sistemática de fenómenos, situaciones o características relacionadas con el ámbito legal. Este tipo de investigación tiene como objetivo principal recopilar información precisa sobre aspectos específicos del derecho, sin buscar explicar las causas o establecer relaciones causales entre variables. En una investigación descriptiva en derecho, se busca presentar de manera objetiva y detallada la realidad jurídica estudiada, identificando características, comportamientos y patrones

relevantes en el contexto legal analizado (Ato et al., 2013). Esta investigación es de nivel descriptivo debido a que se recopiló la teoría relacionada con el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE. Asimismo, se recogerá la opinión de abogados con especialización en derecho administrativo y contrataciones con el Estado sobre el tema y se triangularán estos datos. Además, se recopilará las Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE en relación a este tema. No se manipularán variables y se presentará de manera objetiva y sistemática la información obtenida.

2.3. Enfoque de la investigación

La investigación de enfoque cualitativo se caracteriza por utilizar métodos que no se basan en la medición numérica, sino en la recolección de datos de naturaleza descriptiva y no cuantificable. Este enfoque busca comprender fenómenos jurídicos desde una perspectiva holística, centrándose en la interpretación, la comprensión profunda y la contextualización de los aspectos sociales y culturales que influyen en el derecho. La investigación cualitativa en derecho se enfoca en descubrir significados, patrones y relaciones subyacentes, así como en explorar la complejidad de los fenómenos jurídicos desde múltiples perspectivas (Leal et al., 2021). En ese sentido, esta investigación es de enfoque cualitativo porque no pretende realizar mediciones numéricas, sino que recolecta datos que no se pueden cuantificar porque son consideraciones de especialistas que emitirán su opinión sobre el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por

montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE. Así como, se recopilará las Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE en relación a este tema.

2.4. Diseño de investigación

La investigación científica de **diseño fenomenológico** se centra en la exploración, descripción y comprensión de las experiencias y percepciones de los individuos en relación con fenómenos jurídicos específicos. Este enfoque cualitativo busca captar la esencia y el significado subjetivo de las vivencias de las personas en situaciones legales, permitiendo una comprensión profunda de cómo perciben y experimentan el derecho en su contexto social y cultural. El diseño fenomenológico interpretativo utilizado en este tipo de investigación reconoce la importancia de la interpretación del investigador en la comprensión del fenómeno estudiado, así como la construcción activa de significados por parte de los participantes (Sanabria-Mazo & Gers, 2018). Desde esta perspectiva esta investigación será de carácter fenomenológico debido a que se consultará a especialistas que conviven diariamente en su trabajo como abogados acerca de el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE, conjuntamente la recopilación de las Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE en relación a este tema.

2.5. Método de investigación

La investigación científica con método analítico-sintético implica descomponer un tema o problema en sus partes constituyentes para luego analizar y sintetizar las relaciones, componentes y cualidades de cada parte, con el objetivo de comprender el tema de manera integral. Este método implica un proceso de análisis detallado y posterior síntesis de la información obtenida, lo que permite identificar las interrelaciones entre los elementos estudiados y obtener una visión global y coherente del fenómeno jurídico en cuestión (Ronquillo-Riera et al., 2022). Desde este enfoque, esta investigación utilizará el método analítico sintético para procesar las opiniones de expertos y poder arribar a conclusiones a partir de los puntos de vista diversos brindados por los especialistas acerca del fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

2.6. Población y muestra

2.6.1. Población

La población está constituida por los abogados de la ciudad de Lima y las Opiniones de Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE.

Criterios de inclusión

Con el propósito de delimitar adecuadamente la población y muestra se aplicarán los siguientes criterios de inclusión:

- Abogados adscritos al Colegio de Abogados de Lima especializados en contrataciones y derecho administrativo, con cinco años de experiencia como mínimo ejerciendo la carrera, que trabajen en los Órganos encargados de las Contrataciones del Estado, en la ciudad de Lima al 2024.
- Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE que se pronuncien respecto a la prohibición del Fraccionamiento en las contrataciones públicas que tengan como fin generar artificialmente contratos por montos menores a 8 UIT.

Criterios de exclusión

Se excluyeron de la revisión los siguientes elementos, por razones de especialidad y conocimiento en el ámbito de la presente investigación:

- Abogados que no estén adscritos al Colegio de Abogados de Lima, que no tengan conocimiento especializado en contrataciones y derecho administrativo, que no cuenten con cinco años de experiencia como mínimo ejerciendo la carrera, y que no trabajen en los Órganos encargados de las Contrataciones del Estado, en la ciudad de Lima al 2024.
- Todas las Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE que no se pronuncien respecto a la prohibición del Fraccionamiento en las

contrataciones públicas que tengan como fin generar artificialmente contratos por montos menores a 8 UIT.

2.6.2. Muestra

La muestra estará constituida por cinco abogados con especialización en Contrataciones con el Estado de quienes se detallan sus características en la siguiente tabla.

Tabla 1

Características de muestra abogados especialistas

Nº	Nombre	Profesión	Especialidad	Años de experiencia	Lugar de trabajo/cargo
1	Adalí Alarcón Canales	Abogada	Contrataciones del Estado	5	Provías Nacional
2	Evelyn Evans Camargo Bruno	Abogada	Contrataciones del Estado	5	Abastecimiento en la UNMSM
3	Pedro Alexis Pachas Fernández	Abogado	Contrataciones del Estado	7	Provías Nacional
4	Aldo Aguilar Reategui	Abogado	Contrataciones del Estado	15	Provías Nacional
5	Giovanni Emilio Macciotta Lucero	Abogado	Contrataciones del Estado y Derecho Administrativo	22	Provías Nacional-OCI

Asimismo, se analizaron cinco Opiniones de la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE relacionados a la configuración del fraccionamiento de las contrataciones públicas que

busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT a fin de evitar los procedimientos y controles establecidos la LCE y RLCE ocasionando con esta práctica la transgresión de los principios rectores de la LCE, conforme al detalle descrito en la siguiente tabla.

Tabla 2
Pronunciamientos del OSCE. sobre el fraccionamiento indebido

Nº	Opinión	Año	Órgano	Entidad
1	Opinión N° 066-2019/DTN	2019	Dirección Técnico Normativa	OSCE
2	Opinión N° 023-2019/DTN	2019	Dirección Técnico Normativa	OSCE
3	Opinión N° 014-2019/DTN	2019	Dirección Técnico Normativa	OSCE
4	Opinión N° 128-2017/DTN	2017	Dirección Técnico Normativa	OSCE
5	Opinión N° 158-2016/DTN	2016	Dirección Técnico Normativa	OSCE

El tipo de muestreo que se utilizó en esta investigación fue el no probabilístico en una investigación científica en el ámbito del derecho se refiere a una técnica de selección de la muestra que no se basa en la probabilidad de que cada elemento de la población tenga la misma oportunidad de ser seleccionado. En este tipo de muestreo, los elementos de la muestra se eligen de manera deliberada, conveniente o por juicio personal del investigador, lo que puede influir en la representatividad de la muestra. Este enfoque se utiliza cuando no es posible o no es necesario garantizar la representatividad estadística de la muestra, sino que se prioriza la accesibilidad, conveniencia o relevancia de los participantes para el estudio en cuestión (Naupari, 2002). En esta investigación se ha elegido este tipo de muestreo para facilitar el acceso a los especialistas y apelar a su experiencia y conocimiento sobre el fraccionamiento de

las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

2.7. Técnica e instrumento de investigación

En esta investigación se aplicaron dos técnicas de investigación: la entrevista y el análisis documental. La **técnica de la entrevista** para recoger las opiniones de los especialistas acerca del fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE, y así poder conocer cuáles son sus puntos de vista respecto de este tópico jurídico. La técnica de la entrevista en una investigación científica en el ámbito del derecho es un método de recolección de datos que implica la interacción directa entre el investigador y los participantes, con el fin de obtener información detallada y significativa sobre temas jurídicos específicos. En este proceso, el investigador formula preguntas diseñadas previamente para explorar opiniones, experiencias, percepciones y conocimientos de los entrevistados en relación con cuestiones legales. La entrevista puede ser estructurada, semiestructurada o abierta, dependiendo de la profundidad y flexibilidad requerida para el estudio (Argüelles et al., 2021).

En esta investigación se optó por aplicar como **instrumento una guía de entrevista semiestructurada** sobre el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE, ya que permitirá recoger las percepciones de los especialistas sobre el tópico en cuestión. La entrevista semiestructurada en una es una técnica de recolección de datos que implica realizar

preguntas prediseñadas de manera sistemática y en un orden específico a los participantes. En este tipo de entrevista, las preguntas son formuladas de antemano y se realizan de manera uniforme a todos los entrevistados, lo que permite estandarizar el proceso y facilitar la comparación de respuestas entre los participantes. La entrevista semiestructurada en el ámbito del derecho se utiliza para obtener información precisa y comparable sobre temas legales específicos, garantizando que todos los participantes respondan a las mismas preguntas, lo que facilita el análisis y la interpretación de los datos recopilados (Alonso, 2011). En el contexto de la investigación jurídica, la entrevista semiestructurada puede ser útil para explorar percepciones, opiniones y experiencias de manera sistemática y objetiva, permitiendo obtener datos consistentes y comparables entre los participantes. Este instrumento es pertinente porque brinda la posibilidad de profundizar en aspectos interpretativos y contextuales respecto al objeto de estudio y de esta manera se obtendrá información detallada que contribuya a su análisis en coherencia con los objetivos de esta investigación.

Para que la guía entrevista semiestructurada tenga un nivel mínimo de sesgo se aplicará el juicio de tres expertos que analizarán los siguientes criterios: credibilidad, transferibilidad, dependencia y confirmabilidad. **La credibilidad** en una entrevista semiestructurada se refiere a la confianza y la fiabilidad de los datos recopilados a través de las entrevistas. Para garantizar la credibilidad, es fundamental que las preguntas estén bien diseñadas, que se siga un protocolo establecido y que se mantenga la objetividad durante la realización de las entrevistas (Aysanoa et al., 2021). Para garantizar el correcto diseño de las preguntas el instrumento será validado por un conjunto de tres expertos con especializaciones en derecho administrativo y contrataciones con el Estado, se le entregará a cada uno una guía para que evalúen los

aspectos formales y de contenido de la guía de entrevistas. Una vez que hayan dado su conformidad recién se procederá a aplicar el instrumento a la población seleccionada.

La transferibilidad en una entrevista semiestructurada en el ámbito del derecho se relaciona con la posibilidad de aplicar los hallazgos obtenidos en un contexto específico a otros contextos similares. Para lograr la transferibilidad, es importante que se describan detalladamente los participantes que constituyen la muestra, el contexto y el proceso de la investigación, de manera que otros investigadores puedan evaluar la aplicabilidad de los resultados en diferentes situaciones (Ávila, 2024). El instrumento que se diseñó tendrá detallada la información sobre los participantes, sus características y la forma en que se realizó la aplicación. El tercer criterio que se evaluó fue la **dependencia**, que en una entrevista estructurada en el ámbito del derecho se refiere a la influencia del investigador y del contexto en la obtención y análisis de los datos. Para abordar la dependencia, es fundamental que el investigador sea consciente de sus propias percepciones y prejuicios, que se mantenga una actitud neutral durante las entrevistas y que se documente de manera transparente el proceso de investigación, permitiendo la revisión y la validación de los resultados por parte de otros investigadores (Ávila, 2024). La aplicación del instrumento se realizó siguiendo escrupulosamente el contenido de la guía de entrevistas para evitar sesgos y subjetividades por parte del investigador. El cuarto criterio fue **la confirmabilidad**, que en una entrevista semiestructurada en el ámbito del derecho se refiere a la objetividad y la imparcialidad en la interpretación de los datos recopilados. Para garantizar la confirmabilidad, es importante que se documente de manera detallada el proceso de análisis de los datos, que se utilicen múltiples fuentes de información y que se realice una triangulación de los datos, lo que permite corroborar la consistencia y la validez de los resultados obtenidos (Ávila, 2024). Para que los resultados obtenidos a través del

instrumento sean confirmables, se detalló el proceso de recojo de datos, se siguió el protocolo de aplicación de la guía de entrevista y se triangularon los datos con otras fuentes doctrinarias y jurisprudenciales relacionadas con el tema. Las características de validez aplicadas a la entrevista diseñada permitieron utilizar un instrumento que brinda información con un bajo grado de sesgo y que recoge de manera válida, confiable y objetiva las percepciones de los abogados especialistas en contrataciones del Estado y derecho administrativo de como el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

Por otra parte, se aplicó también la técnica de análisis documental que implica la revisión minuciosa y sistemática de fuentes documentales para identificar datos, argumentos, precedentes y otros elementos que puedan contribuir al análisis y comprensión de un tema jurídico específico (Gómez-Escalonilla, 2020). En esta investigación se aplicó esta técnica para poder analizar cinco opiniones emitidas por la Dirección Técnico Normativa (DTN) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE relacionadas con el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

Para implementar esta técnica se utilizó un segundo instrumento denominado ficha de análisis documental. Esta guía proporciona una estructura y un marco de referencia para analizar de manera rigurosa y sistemática los documentos legales, identificar aspectos clave, patrones, relaciones y elementos relevantes presentes en dichos documentos, y facilitar la interpretación y comprensión de la información jurídica recopilada (Toro-Camacho et al., 2022).

2.8. Recopilación de Datos

Para realizar el proceso de recolección de datos primero se procedió a determinar la muestra, es decir, a contactar y contar con la colaboración de cinco abogados que cumplieran con las características especificadas en la muestra. Luego se procedió a concertar una cita mediante llamadas telefónicas en la que se les explicó que la duración de la entrevista sería entre 30 y 45 minutos y se les informó el tema sobre el cual versaría la entrevista. El día concertado se visitó a los especialistas en el lugar acordado y se procedió a filmar la entrevista con un celular y a registrar en audio (por medida de seguridad) utilizando otro dispositivo, las respuestas del entrevistado.

En relación al análisis de las opiniones consultivas emitidas por el OSCE, estas se recuperaron de su repositorio institucional y se seleccionaron teniendo en cuenta que su contenido estuviera relacionado con el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE.

2.9. Análisis de datos

Luego de haber recopilado las respuestas de los cinco participantes del estudio se procedió a consolidar la información por escrito en un documento de Word. Después se valoraron las similitudes y diferencias de los datos obtenidos consolidándolos en una matriz y se realizó la interpretación de sus respuestas utilizando el método fenomenológico. Este método se emplea para analizar los datos recopilados, con el propósito de comprender a fondo las experiencias y percepciones de los participantes en

relación con temas legales específicos. Asimismo, busca explorar la esencia y el significado de las vivencias individuales en situaciones legales, identificando patrones, significados subyacentes y aspectos esenciales de los fenómenos jurídicos desde la perspectiva de los participantes. Al aplicar el método fenomenológico a los datos de una entrevista semiestructurada en derecho, se sigue un proceso que implica la clarificación de presupuestos, la recopilación de las experiencias vividas, la reflexión sobre esas experiencias y la escritura-reflexión sobre las mismas para evidenciar la fisonomía individual y grupal de las vivencias, lo que se conoce como texto fenomenológico (Guillén, 2019).

Para realizar este análisis se utilizó el software para procesamiento estadísticos de investigaciones cualitativas Atlas Ti. Esta herramienta permitió que el procedimiento seguido para la obtención de estos datos haya tenido como punto de partida la codificación abierta, es decir busca formular los datos en conceptos; la codificación axial, la cual se sintetizan e integran los conceptos en categorías y la codificación selectiva, se establece al entrelazan las categorías identificadas para dar sentido a los datos y de esta manera crear relaciones, estos tres puntos son las fases de análisis de datos en la metodología de la teoría fundamentada (Correa, 2013).

Asimismo, la estrategia utilizada para el procesamiento de los datos ha sido inductiva (Bottom - up) ya que, no se trabajó con códigos preestablecidos, se obtuvieron los datos, para luego realizar un proceso analítico riguroso y sistemático con el fin de organizar los resultados (Bernard, 2016).

2.10. Aspectos Éticos

En relación con las consideraciones éticas, la primera que se ha seguido al momento de realizar esta investigación es la de la veracidad. Esto en relación primero a informar claramente a los participantes cuáles eran los objetivos de esta investigación y que sus respuestas serían consignadas sin modificaciones sustantivas en esta tesis. Además, también se ha cumplido con respetar la autoría de las ideas de otros autores, consignando los datos de cada idea o dato que se ha tomado de otro estudio, utilizando para ello el formato APA 7. Estos dos principios éticos permiten que la investigación presente datos verdaderos y confiables que, solo teniendo esta calidad, pueden ser útiles para el avance de la investigación jurídica y el respeto a quienes están involucrados, como creadores o participantes en este proceso de construcción del conocimiento. El sistema de referencias APA 7 se utilizó para referenciar, siguiendo los protocolos de este manual, las ideas y datos obtenidos de los diferentes tipos de estudios científicos utilizados en este trabajo de investigación.

CAPÍTULO III: RESULTADOS

En esta sección se presentan los resultados de la investigación. Estos se obtuvieron luego de aplicar un cuestionario de diez preguntas sobre cómo el fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente diversos contratos por montos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE, aplicado a cinco abogados especialistas en contrataciones y derecho administrativo. A continuación, se realiza la sistematización de los resultados utilizando como criterio de organización los objetivos propuestos para esta investigación.

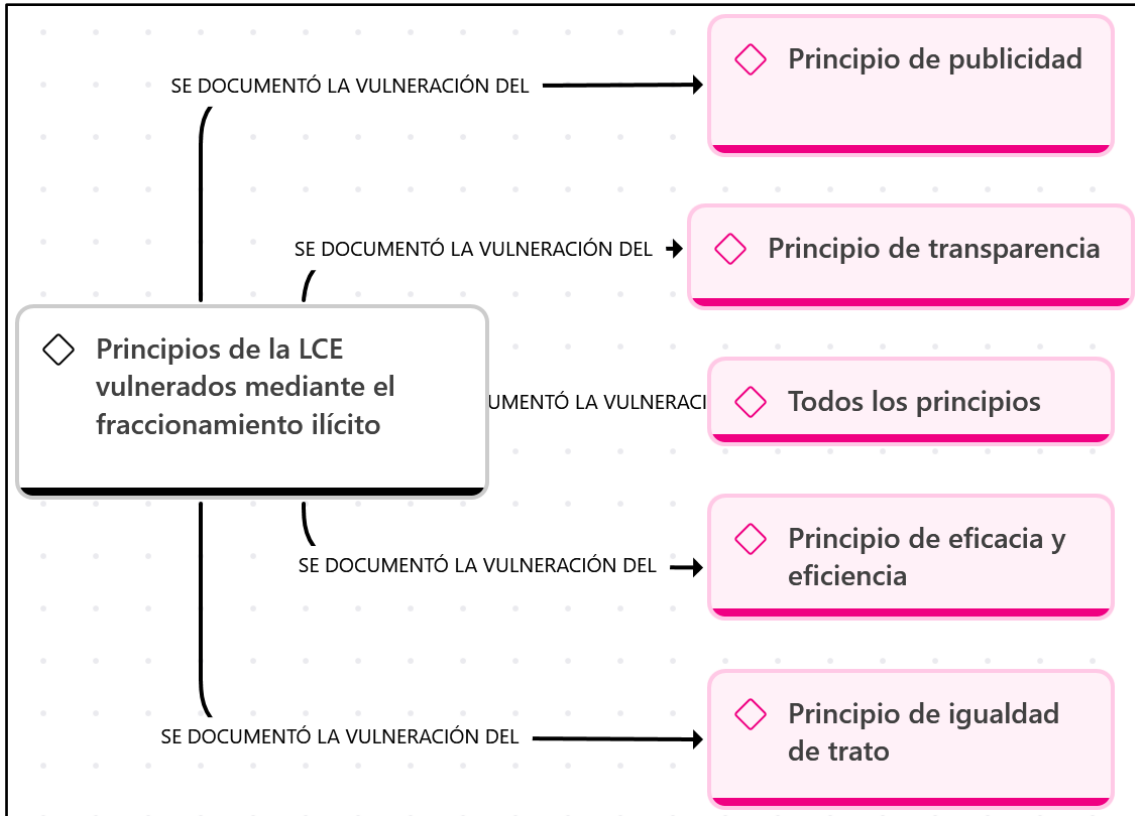
En este capítulo se muestran los hallazgos obtenidos de las respuestas de la guía de entrevista semiestructurada (Anexo), que hizo posible recoger información sobre el objetivo general: *Analizar como el fraccionamiento indebido en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT vulnera los principios que rigen de la Ley de Contrataciones del Estado, Lima, 2024*. Las respuestas de los especialistas indicaron que algunos principios de la LCE son vulnerados. El detalle se muestra en la siguiente tabla y de manera gráfica en la imagen posterior.

Tabla 3
Hallazgos relacionados al objetivo general: Principio de la LCE vulnerados a través del fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT

Categoría relacionada al objetivo general	Resultados según la opinión de los especialistas
Principios de la LCE vulnerados mediante el fraccionamiento indebido	<ul style="list-style-type: none"> ● Principio de eficacia y eficiencia ● Principio de igualdad de trato ● Principio de publicidad ● Principio de transparencia ● Todos los principios

Figura 1

Principios de la LCE vulnerados a través del fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT



Nota: Estos hallazgos se han obtenido a partir de las opiniones de abogados especialistas en contrataciones del Estado

Respecto del principio de eficacia y eficiencia los abogados especialistas manifestaron que se ve afectado ya que, no se pueden obtener precios competitivos ni convenientes para la gestión de las instituciones, lo que no permite que se utilicen de manera adecuada los recursos del Estado, generando un perjuicio al interés público. Las respuestas que se muestran a continuación solventan lo manifestado.

A veces, bajo una suerte de sombrero de que por las 8 UITs es más rápido contratar, muchas veces es lo que te dicen, que es por la eficiencia y la eficacia de las contrataciones, pasa lo contrario, ¿no? Porque no tienes competitividad en cuanto a precios. Entonces, simplemente aceptas más o menos los precios que te da el mercado, a diferencia de un procedimiento de selección, donde sí, en teoría,

tienes la oportunidad de maximizar los recursos del Estado porque generas competencia, cosa que no siempre se da dentro de las ordenes de servicio. (E1)

Porque al momento del fraccionamiento que ocurre a veces por falta de conocimiento de las áreas usuarias, lo que sucede es que se contrata a un mayor costo. Al contratar una menor cantidad uno no puede o no accede quizás a los mejores precios. (E2)

Respecto del principio del principio de igualdad de trato, los abogados especialistas manifestaron que debido a que no existe un medio obligatorio para hacer una oferta pública al momento de realizar contrataciones menores o iguales a 8 UIT, esta puede no permitir el acceso a todos los proveedores que deseen y tengan la capacidad de brindar el servicio, generando que no haya un trato igualitario entre ellos. Esto se evidencia en las siguientes declaraciones:

El tema sí puede ser, bueno, ahora, viéndolo de esa manera, uno puede limitar el acceso porque no es una invitación pública, ¿no? Como si es un proceso de contratación de mayores a 8 UIT que se hace a través del portal de SEACE (E2).

No deja de ser una contratación directa, digamos porque yo invito puedo invitar a 3 proveedores yo los invito porque no hay una concurrencia, ni una publicidad en el proceso (E4).

En lo relacionado al principio de publicidad, los abogados especialistas en Contrataciones del Estado expresaron que, la afectación al principio de publicidad se debe a que muchas veces a las decisiones de los funcionarios a cargo de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, al fraccionar indebidamente evitan tener que explicar los motivos de la elección de tal o cual proveedor. Esto se muestra en la siguiente declaración:

[...]al no ser un tema de publicidad de difusión no podríamos hablar de una competencia efectiva, no sabemos finalmente por qué se eligió, si me eligió...(E3)

En lo concerniente al principio de transparencia, los especialistas declararon que debido a que no es obligatorio que la elección de los proveedores se realice a través de un portal, no es posible que estos puedan acceder a la información respecto a los requerimientos de Contrataciones menores o iguales a 8 UIT de las Entidad del Estado. Además, no existen normativas que obliguen que las Entidades del Estado a que publiciten sus requerimientos de Contrataciones menores o iguales a 8 UIT, lo que facilita que la elección se realice según el criterio no supervisado del funcionario o servidor público. Esto facilita el fraccionamiento indebido de contrataciones mayores a 8 UIT, lo que constituye una actuación que no se ciñe a los principios rectores que rigen la LCE.

El principio de transparencia, dado que este tipo de contrataciones no son obligatorios que se registre en un portal y se hace tampoco de manera previa a la elección de los contratistas. Entonces, como queda un poco en la esfera de dominio de la entidad, en muchas ocasiones no existe este [...] de poder publicar de poder transparentar los documentos que se cuentan para que permitamos la mayor concurrencia de los proveedores en este tipo de contrataciones. (E3)

El de transparencia, ya que no deja de ser una contratación directa, digamos porque yo invito puedo invitar a 3 proveedores yo los invito porque no hay una concurrencia, ni una publicidad en el proceso. (E4)

Siempre sigo pensando que el principal es el de la transparencia. O sea, poder rendir cuenta. Porque está a la vista todo. Entonces, un fraccionamiento ilícito no puede exhibirse. (E5)

Por último, dos entrevistados fueron de la opinión de que el fraccionamiento indebido vulnera todos los principios que se encuentran en la LCE. Sin embargo, esta manifestación no estuvo acompañada de una argumentación sobre lo declarado como se puede observar en las siguientes citas:

El fraccionamiento es una vulneración a, para mí, desde mi punto de vista, prácticamente todos los principios de la Ley de Contrataciones (E1)

De esa manera vulnera todo, todos o casi todos los principios. Yo, en mi opinión, todos. De repente, uno puede ser exquisito y poner ciertos principios, sí, ciertos principios, no. Pero en realidad vulnera a todos. (E5)

Ahora bien, en lo relativo a las preguntas 2 y 3 del cuestionario. La primera indaga sobre los funcionarios involucrados y la segunda por las acciones que realizan para lograr el fraccionamiento indebido. Se detallan los hallazgos en la siguiente tabla y de manera gráfica en la imagen que va a continuación.

Tabla 4

Hallazgos relacionados al objetivo específico 1: Funcionarios involucrados y las acciones para realizar el fraccionamiento indebido

Categoría relacionada al objetivo

específico 1

Funcionarios involucrados y las acciones para realizar el fraccionamiento indebido

Funcionarios involucrados

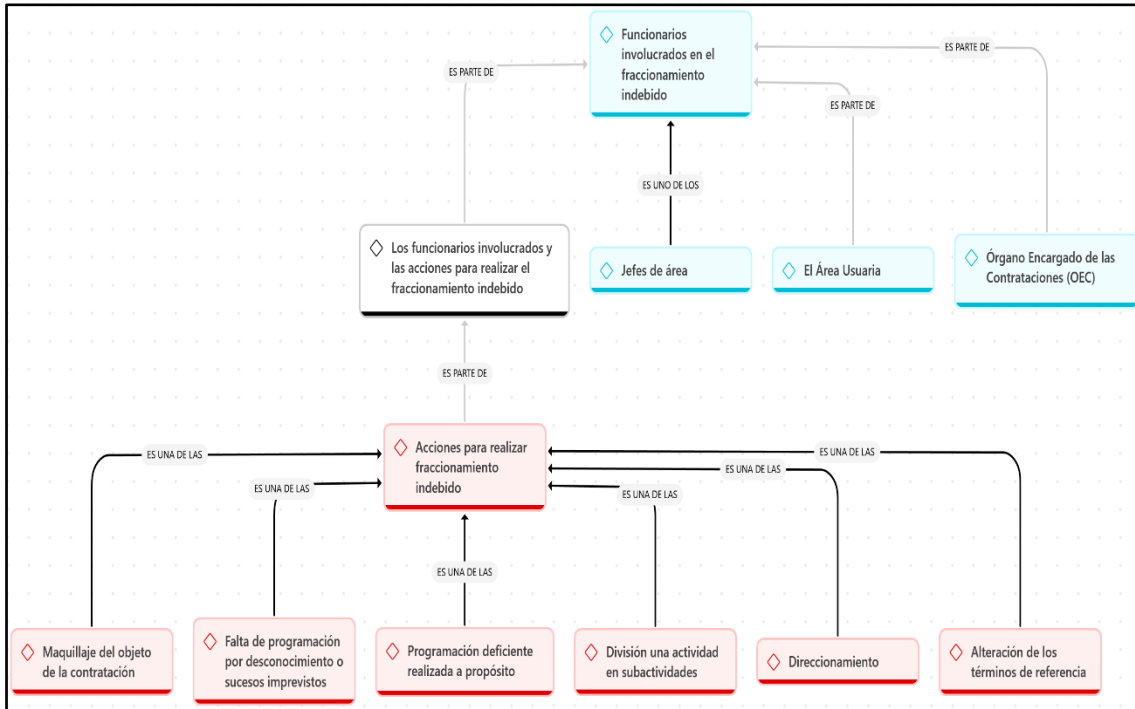
Modalidades

Resultados según la opinión de los especialistas

- Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC)
- El Área Usuaría
- Jefes de área
- Alteración de los términos de referencia
- Direccionamiento
- División una actividad en subactividades
- Falta de programación por desconocimiento o sucesos imprevisibles
- Programación deficiente realizada a propósito
- Maquillaje del objeto de la contratación

Figura 2

Hallazgos del objetivo específico 1: Funcionarios involucrados y las acciones para realizar el fraccionamiento indebido



Nota: Estos hallazgos se han obtenido a partir de las opiniones de abogados especialistas en contrataciones del Estado

Respecto de los funcionarios involucrados, una de las primeras menciones que se realizó fue sobre el Órgano Encargado de las Contrataciones, haciendo alusión a su rol supervisor y como parte cardinal de la cadena de logística de las entidades estatales:

[...] el órgano encargado de las contrataciones, para mí, es el que marca la diferencia, ¿no? Es el rol, es el punto de quiebre en cuanto a la definición o no de un fraccionamiento, porque finalmente estos requerimientos que forman las áreas usuarias debieran de ser observados por el OEC, ¿no? Porque ellos controlan cada contratación. (E1)

Y luego, digamos, viene también de la mano el Órgano de Contrataciones, que simplemente el encargado de las contrataciones, que vendría a ser la logística en lo que es una entidad. (E5)

Asimismo, se mencionó al Área Usuaria de la cual se puso de relieve que son los encargados de definir conocer cuáles son las necesidades de la entidad y los responsables de la programación y quienes elaboran los requerimientos. Por eso, se considera que los funcionarios que laboran en esta área son los que tienen mayor responsabilidad respecto del fraccionamiento indebido.

Bueno, en principio sabemos que los dueños de requerimiento del área usuaria. Ellos son los primeros agentes que definen cuál va a ser su requerimiento. Entonces, desde allí ellos saben exactamente cuál es la necesidad. Entonces, si desde un inicio ellos saben su necesidad, saben cuál es lo que tienen que programar, son los primeros en ser conscientes de que no puede fraccionarse. (E1)

Normalmente son las áreas usuarias, ¿no? Porque las áreas usuarias se encargan de la programación. Entonces, al no haber programado su necesidad para el ejercicio fiscal en curso, envían las solicitudes, ¿no? Por compras de menores a 8 UIT. (E2)

Considero desde mi perspectiva que en este caso quien mayor grado de responsabilidad tendría en el área usuaria que es aquel área que debe de conocer su correcta planificación, debe de conocer cuál es el alcance de su contratación que va a o pretende satisfacer, y además que muchas veces son ellos, al elaborar los requerimientos, quienes justamente se encargan de poder matizar las actividades afectos de que no coincidan entre sí y bueno puedan contratarse estas contrataciones, como se ofrece, en contrataciones independientes con esta finalidad cuando lo cierto es que es una sola finalidad. [...]Desde mi punto de vista en primer lugar ese escenario usuario tiene la encargada de poder verificar que no se esté cayendo este fraccionamiento. (E3)

[...] pero claro, el requerimiento no viene de ellos, el requerimiento viene del área usuaria, es el que establece, establece la necesidad. (E4)

Un tercer funcionario identificado por los especialistas es el Jefe de Área aludiendo a que su responsabilidad se puede evidenciar en los fraccionamientos indebidos a partir de dos elementos: la experiencia y el grado de involucramiento.

Según tengo entendido, aquí intervienen, como usted menciona, los jefes de área que hacen representación del área usuaria. [...] Pero un jefe que tiene cierta experiencia, tiene gente que sabe hacer esas cosas, se lo dan ellos. Entonces, siempre tiene que estar involucrado el jefe del área. (E5)

Por otra parte, en relación con las acciones para realizar el fraccionamiento indebido, una de las primeras en mencionarse fue la de la alteración de los términos de referencia con la finalidad de simular que se están realizando contrataciones distintas pero que en la realidad son las mismas. Esto se realiza con la finalidad de evitar los controles a los que estarían sujetos de superar el monto de 8 UIT.

[...] entonces si nos enfocamos en el tipo de contrataciones menores a 8 UIT lo que más se observa es que las entidades lo que suelen hacer es establecer dentro de sus términos de referencia algunas actividades y luego en su segundo requerimiento cambian algunos términos y vuelven a sacar la misma finalidad en la contratación pero bajo otros términos similares en su requerimiento de esta forma se va evadiendo la contratación principal y se va comprando material o haciendo el servicio mediante la contratación menores a 8 UIT. (E3)

Una de las irregularidades que se comenten son las modificaciones con las TDR para que obviamente no se parezcan a la anterior esa efectivamente es una modalidad común. (E4)

A mí me parece que los términos de referencia, el acomodamiento de los términos de referencia. La modalidad principal que se usa. Claro, en esa parte del día. O sea, hoy te hoy te contrato para que me lustre los zapatos. Y mañana te contrato para que me limpien la suela del zapato. Pero al final limpias el zapato. Todo el tiempo. Estoy haciendo un ejemplo chabacano, pero que sea efectivo. Claro. Porque eso es lo que hacen. Ese ese es para mí ese es el principal mecanismo. [...] Entonces para mí la modalidad principal de contratación es los términos de referencia. El acomodamiento de los términos de referencia. Para poderlo fraccionar. Porque si no, no lo puedes fraccionar. O sea, el fraccionamiento pasa por los términos de referencia. (E5)

Otra de las acciones que los especialistas identificaron fue el denominado direccionamiento, que consiste en realizar el diseño de los términos de referencia orientado para que solo un proveedor específico los pueda cumplir. Esto con la finalidad de favorecerlos de manera indebida.

Lo que pasa es que allí también, más allá del fraccionamiento, lo que tú me comentas es un direccionamiento en la contratación, que eso se da con que el área usuaria obviamente diseña los términos de referencia orientándolos a un determinado proveedor. [...] El tema del direccionamiento, porque a veces ponen los términos de tal manera que solamente determinados proveedores lo puedan cumplir. Para mí el fraccionamiento va muy ligado al tema del direccionamiento,

¿no? Porque de esa manera te aseguras, como si eres un mal agente, pues, ¿no?, de la contratación, que favorecer a determinadas personas. (E1).

Una tercera acción identificada fue la división una sola actividad en subactividades con la finalidad de hacer pasar una misma como diferentes. Esto contraviene lo que el OSCE ha manifestado en distintas opiniones, que no se debería dividir una actividad en subactividades cuando la finalidad de todas estas es la misma. Al respecto uno de los informantes advirtió la siguiente:

[...] suelen dividir una sola actividad las van dividiendo en subactividades y con esto se va enfocando en que las actividades son distintas cuando lo cierto es que ya en diversas opiniones del OSCE que en donde uno debe enfocarse justamente es en la finalidad de la contratación más que en las actividades que está realizando, porque finalmente si es que la suma de estas actividades es lo que me va a permitir a mí cumplir con esta finalidad de la contratación. (E3)

Otra actividad que se ha identificado a través de la cual se realiza el fraccionamiento indebido es la falta de programación por desconocimiento o sucesos imprevisibles. Esta deficiencia se suele subsanar realizando compras menores a 8UIT cuando podrían haberse realizado en mayores cantidades si se hubiera realizado una programación adecuada.

Entonces, al no haber programado, lo que hacen es comprar o enviar su solicitud para comprar por menores a 8 UIT, ¿no? Entonces, lo que genera, genera el fraccionamiento porque dentro del ejercicio fiscal se va a contratar mediante proceso de selección, pero además se ha contratado también por menores a 8 UIT. [...] Entonces, por desconocimiento, por falta de programación, son las áreas usuarias quienes no, quizás no tienen un cronograma establecido por cada tipo de requerimiento, ¿no? De acuerdo a sus necesidades. (E2)

No te olvides que esto es una planificación, una programación de actividades y no todas las programaciones de actividades realmente van a ser perfectas. [...] Entonces no siempre es que yo quiera fraccionar, no, a veces llega un momento que no te queda otra que fraccionar. Entonces eso no te alcanza porque el proceso regular demora. Entonces haces otro, otro, otro. Y así te vas consiguiendo y estás fraccionando, pero no te olvides ¿Cuánto demora el proceso

regular? En ese intermedio uno no puede dejar de hacer tus necesidades y tus funciones. Este es un tema que es bueno que se analice. (E4)

Una variante de este tipo de programación inadecuada es aquella que se realiza de manera intencionada, con la finalidad de no cumplir con los controles a los que se someten las contrataciones que superan las 8UIT, para lo cual se ha identificado que lo que se realiza es una programación con un análisis de necesidades poco eficiente con el objetivo de poder utilizar las contrataciones menores a 8 UIT y obtener algún beneficio indebido. “Entonces es un tema de, digamos, si se quiere hacer con dolo, tu programación no la vas a hacer pues de manera correcta, ¿no? No haces un verdadero análisis” (E1).

Otra acción que ha sido identificada por los entrevistados es la de disfrazar o maquillar los elementos distintivos o el objeto de cada orden de servicio o contratación. Si bien cada una de estas debe tener un elemento que la distinga de la otra para que pueda ser fraccionada dentro de lo permitido por la ley. Sin embargo, cuando esto no ocurre en la realidad, los funcionarios cambian la descripción de estos elementos distintivos, pero solo de manera formal, así pueden permitirse fraccionar, aunque en la realidad no sea necesario hacerlo.

Entonces, en cuanto a modalidades, de alguna manera lo que hacen en algunas áreas usuarias es el tema de disfrazar de elementos distintivos cada orden de servicio, ¿no? En teoría, cada orden debe tener un elemento distintivo, pero básicamente se hace, pues, cambiando nombres o de repente un mismo servicio que deberías de contratar hasta por el tema laboral. Lo único que haces es, bueno, este mes te cambio esto, te cambia el otro, te cambia el otro, ¿no? O sea, disfrazan ese elemento distintivo que debería tener cada contratación. [...] Ese elemento distintivo lo maquilla, pero cuando vas al fondo, cuando analizas bien, es lo mismo, porque un cambio de palabras no te va a cambiar necesariamente el fondo

de la contratación. Entonces, a veces lo que hacen es, por encima te dicen un objeto, pero cuando tú ya analizas, en el fondo es el mismo objeto. (E1)

Lo que en la práctica se suele hacer es justamente a pesar de que sabemos que hay una sola finalidad de la contratación, se elabora el requerimiento con actividades independientes y de esta forma pues se maquilla para poder sacar la contratación del Estado menores a 8 UIT. (E3)

Entonces, muchas veces el requerimiento también se puede ver a que no necesitan realmente eso, por diferentes motivos, pero lo hacen por diferentes motivos. (E5)

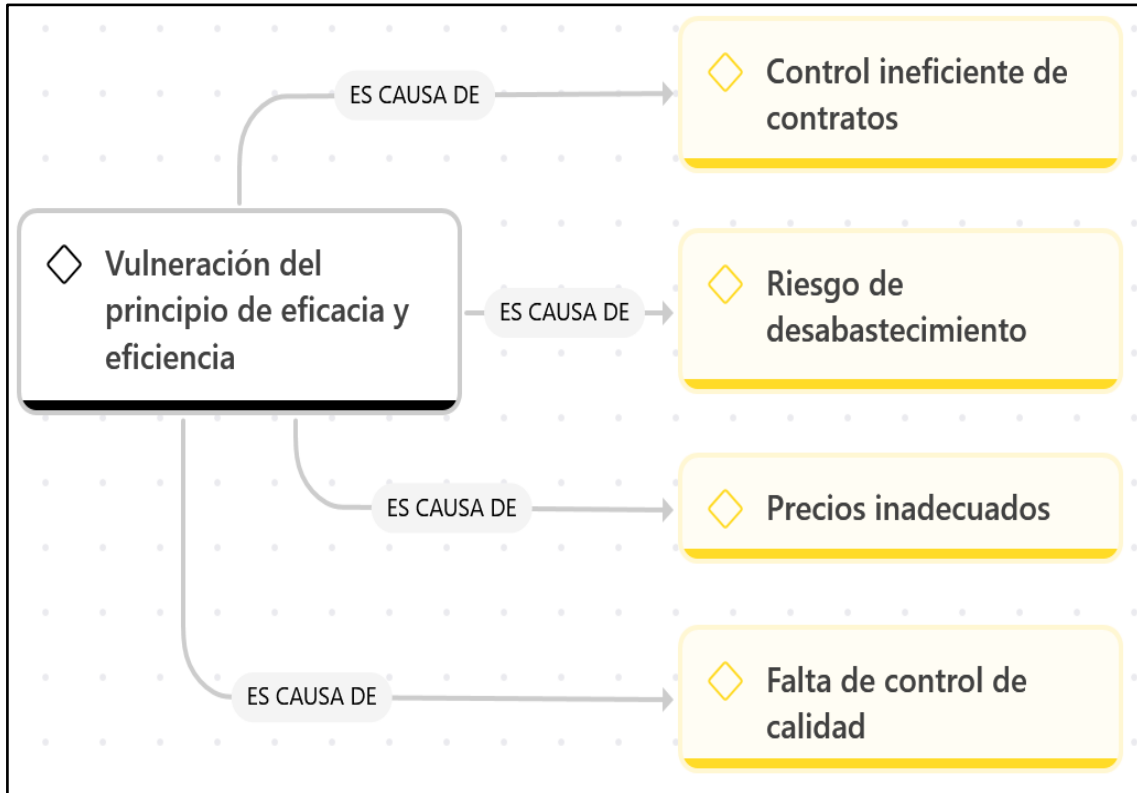
Ahora bien, en lo relacionado las preguntas 4, 5, 6 del cuestionario, con la finalidad de recoger información acerca de tres aspectos: cómo el fraccionamiento afecta el cumplimiento de los objetivos de las entidades públicas; la satisfacción de las necesidades públicas, y los servicios que brindan estas entidades. Los hallazgos se muestran que la manera en que se afecta a este principio es muy similar a cada uno de los tres criterios mencionados. Por ello, se reportan los hallazgos de manera general, sin detallar las respuestas a cada pregunta ya que sería redundante reportar un mismo tipo de afectación en los tres criterios. A continuación, se esquematizan los hallazgos en la tabla y figura siguientes.

Tabla 5
Hallazgos relacionados al objetivo específico 2: vulneración del principio de eficacia y eficiencia por el fraccionamiento indebido

Categoría relacionada al objetivo específico 2	Resultados según la opinión de los especialistas
Vulneración del principio de eficacia y eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Control ineficiente de contratos ● Riesgo de desabastecimiento ● Precios inadecuados ● Falta de control de calidad

Figura 3

Hallazgos del objetivo específico 2: vulneración del principio de eficacia y eficiencia por el fraccionamiento indebido



Nota: Estos hallazgos se han obtenido a partir de las opiniones de abogados especialistas en contrataciones del Estado

En relación con este objetivo, una de las primeras vulneraciones al principio de eficacia y eficiencia produce un control ineficiente de contratos. Esto ocurre debido que cuando se fracciona de manera indebida, es necesario monitorear el cumplimiento de varios acuerdos contractuales, si no se hubiera fraccionado, es probable que el control se realice de manera más efectiva ya que se trata solo de un contrato. Al respecto, uno de los especialistas manifiesta lo siguiente:

Entonces puede ocurrir una serie de eventos, cuando yo realizo diversos tipos de contrataciones: incumplimiento contractual, que yo tenga diversos tipos de contratos, entonces tengo que gestionar y tener un mayor número de personas que deben estar haciendo el seguimiento a este contrato, cuando en realidad solamente bastaría con tener un contrato una sola preocupación y un solo responsable por el cumplimiento de esta finalidad. (E3)

Otra consecuencia de la vulneración del principio de eficacia y eficiencia es la probabilidad de desabastecimiento. Esta consecuencia está vinculada con un aspecto que ya se revisó, que es el de una programación deficiente de las necesidades. Esto genera que las contrataciones que se realicen a través de un fraccionamiento indebido puedan no realizarse a tiempo y que ocurra el riesgo de no contar con los insumos o el personal necesario para cubrir las necesidades de las entidades públicas. Al respecto uno de los informantes manifiesta lo siguiente:

Porque una vez más podemos caer en desabastecimiento, se corre el riesgo de que no se brinde un servicio, por ejemplo, en el caso de los comedores que te comentaba, ¿no? Que no se brinde la alimentación, quizás por un día, una semana. Entonces, lo hacen para cubrir la necesidad de ese momento, pero si no hay una buena programación, corremos el riesgo de que se caiga en desabastecimiento [...] (E2)

Una tercera consecuencia de la vulneración del principio de eficacia y eficiencia es el acceso a precios inadecuados o poco favorables al momento de realizar las contrataciones. Esto se debe a que al no realizar las compras aplicando economía de escala, no se pueden obtener los precios más favorables que el mercado ofrece cuando se hacen contrataciones en grandes volúmenes.

Entonces, definitivamente pues el tema de fraccionar a través de pequeñas órdenes de servicio te afecta el tema de los recursos, por el tema de la competitividad, te sometes prácticamente pues al precio que te da el proveedor. [...] Maximización de recursos, con el tema de fraccionamiento, evitas la competitividad. Entonces, no necesariamente tienes garantizado el mejor precio del mercado, sino lo que puedas encontrar. (E1)

[...] al incurrir en fraccionamiento, lo que se consigue es una compra que no es eficiente, ¿no? Porque si tú puedes programar por una licitación pública, por ejemplo, la compra de toneladas de verduras para los comedores, en mi experiencia, y si tú compras lo mismo, pero en menor cantidad, no vas a obtener un mejor precio. (E2)

Por el otro es que la economía de escala me dice que cuando yo adquiero a mayor escala el monto de la contratación suele bajar, entonces también afecta a un tema presupuestal porque, según la teoría, esto me encarece el servicio

cuando bien podría aprovechar esos recursos en otras ocasiones [...] no sabemos si es el mejor postor en temas de calidad y precios. (E3)

Además, no permite la aplicación de economía de escala, ya que en un proceso un poco más grande podría ser que tal vez genera menores costos y tal vez el control que se puede tener de un solo proveedor en este caso, sí. Pero cuando aplicas la economía de escala el precio es menor. Eso sí. (E4)

Por último, otra consecuencia que se halló en relación con la vulneración del principio de eficacia y eficiencia es la falta de control de calidad sobre las contrataciones. Uno de los motivos es el desconocimiento sobre los proveedores y debido a que a mayor cantidad de proveedores es más complicado el control. Además, cuando se ha fraccionado indebidamente no existen mecanismos que puedan garantizar un acceso a productos o servicios de mejor calidad. Los informantes resaltan que este tipo de fraccionamiento genera una incertidumbre respecto del comportamiento de los proveedores:

En cambio, por el fraccionamiento a través de órdenes pequeñas, tú no sabes si el proveedor A, el proveedor B o el proveedor C van a cumplir a tiempo, algunos se caen, otros no lo hacen con la debida calidad, entonces tampoco tienes una uniformidad. El hecho de que tú tengas la unidad, un macro, te permite controlar más las cosas. Porque cuando tienes muy por menudeo, muy chiquito, pues es como que los niños sueltos en clase, ¿no? En el recreo, ¿cómo los controlas? Distintos que los tengas dentro de un aula, todos, ya los ves a todos, los controlas a todos, y es más fácil detectar cuando algo no está bien, ¿no? (E1)

[...]se pone en riesgo el cumplimiento mismo de la finalidad porque diversas contrataciones no van a asegurar una contratación como tal, cuando es de integridad... y también por el tema de la competitividad, no sabemos si es el mejor postor en temas de calidad y precios. (E3)

No hay información. La realidad es esa. Entonces, ¿afecta la calidad? ¿Cómo voy a saberlo si no tengo evaluaciones? Entonces, obviamente que va a afectar la calidad. Porque estás, puedes estar contratando cualquier cosa. (E5)

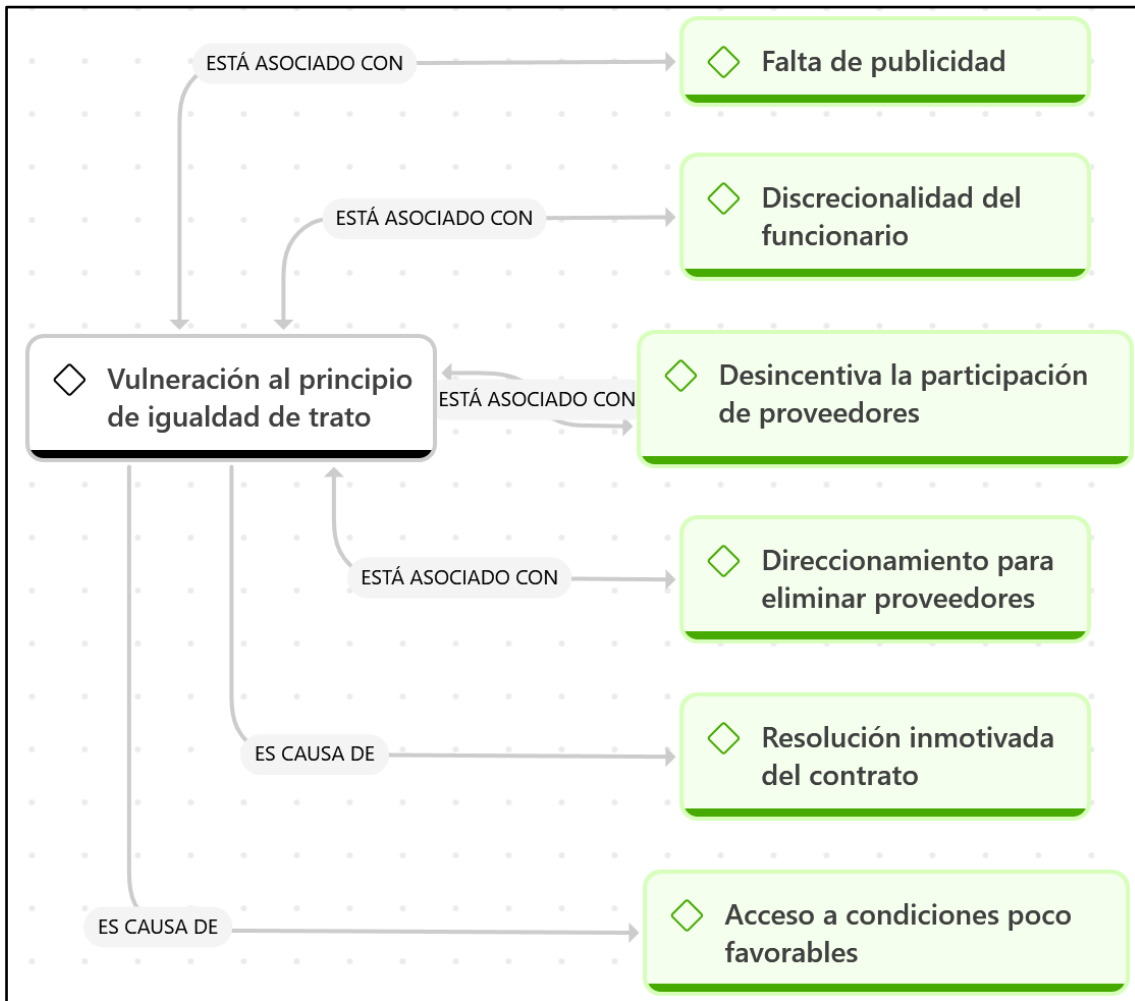
En relación con las preguntas 8 y 9, que abordan dos elementos respecto al principio de igualdad de trato: el trato discriminatorio y la competencia efectiva. Sin embargo, al momento de recoger la información se identificó que los factores que

vulneran este principio afectan de manera indistinta a estos dos aspectos, por lo cual se reportan sin hacer distinciones. Los hallazgos se sistematizan en la tabla y figuras siguientes.

Tabla 6
Hallazgos relacionados al objetivo específico 3: vulnera el principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido

Categoría relacionada al objetivo específico 2	Resultados según la opinión de los especialistas
Vulneración al principio de igualdad de trato	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de publicidad ● Discrecionalidad del funcionario ● Desincentiva la participación de proveedores ● Direccionamiento para eliminar proveedores ● Resolución inmotivada del contrato ● Acceso a condiciones poco favorables

Figura 4
Hallazgos del objetivo específico 3: vulneración del principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido



Nota: Estos hallazgos se han obtenido a partir de las opiniones de abogados especialistas en contrataciones del Estado

Respecto de la afectación del principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido, una de las primeras causas que se identificó fue la falta de publicidad. En relación con ello, los entrevistados manifestaron que debido a que no existe una obligatoriedad de publicar las ofertas para las contrataciones iguales o menores a 8UIT, entonces, fraccionar indebidamente evita, debido a la falta de información, que muchos proveedores puedan participar y competir por esas ofertas. Al respecto los especialistas manifestaron lo siguiente:

Al participar menos proveedores porque en menores a 8 UIT llegan a través de una invitación que se les hace por correo electrónico o a sus bandejas,

por algunas entidades tienen incluso bandejas en donde uno se inscribe y te envían la invitación por correo, pero yo creo que está relacionado con eso. (E2)

Porque tú no lo publicitas y no lo convocas Entonces, los proveedores realmente no tienen acceso de contratación directa. La gente, perdón, los proveedores que tienen interés de contratar estarían casi impedidos de participar. (E4)

La segunda causa para que se vulnere este principio mediante los contratos por montos menores o iguales a 8 UIT es la amplia discrecionalidad del funcionario. Esto significa que es “es el especialista el que va a enviar las invitaciones a un número limitado de proveedores [...]” (E2). Por ello la elección de los proveedores queda dentro de su ámbito de poder de decisión del funcionario. Al respecto, también se halló la siguiente declaración:

[...] es discrecional de ellos qué factor se utiliza para poder escoger al proveedor, entonces no necesariamente, si es que hablamos en términos técnicos, va a ser la oferta de mayor calidad o el servicio de mayor calidad, si no va a quedar a una elección propia de la entidad [...] (E3)

El tercer hallazgo respecto de la vulneración del principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido es que este desincentiva la participación de proveedores que pueden resultar idóneos para brindar productos o servicios al Estado. Los especialistas manifestaron que este desincentivo ocurre porque este tipo de contrataciones está vinculado a procesos asociados a la corrupción. Al respecto uno de los informantes declaró lo siguiente:

[...] estamos inclusive como país con un índice de corrupción, una percepción de corrupción bastante elevado existe la desconfianza de los ciudadanos que inclusive desincentivan la participación porque varios potenciales proveedores no contratan con el Estado porque ya piensan que hay alguien que es elegido simplemente es una mala formalidad entonces desincentiva la participación (E3)

Asimismo, se halló que otra manera en que el fraccionamiento en las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente contratos menores o iguales a 8UIT vulnera el principio de igualdad de trato es a través del direccionamiento para eliminar proveedores. Al tener el poder para determinar las condiciones de contratación los funcionarios responsables suelen invitar a proveedores que ya conocen. Esto atenta contra aquellos que se encontrarían en condiciones de ofrecer el producto o brindar el servicio y no tienen la confianza del funcionario. Al respecto los expertos señalaron:

Porque en el tema del fraccionamiento de órdenes de servicio, por no tener el control que puede tener un procedimiento de selección normal, te permite, pues, el tema de que puedas direccionar, ¿no? Y puedes sacar del mercado. (E1)

Como decía la competencia, pero si tú fraccionas eso no va a ocurrir porque no lo vas a convocar. Simplemente podrías invitar, que son los que tú sabes y conoces. (E4)

Otra de las formas en que se evidencia la vulneración del principio de igualdad de trato en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT producto del fraccionamiento indebido es que en ese contexto los funcionarios a cargo pueden resolver los contratos de manera inmotivada. Esto genera un perjuicio debido a la inseguridad jurídica que genera para los proveedores que se ven perjudicados y no tienen un medio efectivo (en lo relacionado a tiempo y costos) para reclamar cuando este tipo de situaciones ocurre. Al respecto uno de los especialistas manifestó lo siguiente:

En una orden, simplemente es como que, mira, ¿sabes qué? No, ya se perdió la necesidad del servicio, te resuelvo así nomás. Entonces, eso tampoco les da seguridad jurídica a los proveedores, a si hayan ganado. Entonces, de alguna manera, también hay una discriminación en cuanto a la seguridad jurídica por parte de los proveedores. (E1)

Por último, respecto de la vulneración del principio de igualdad de trato en el contexto de contratos menores o iguales a 8 UIT por el fraccionamiento indebido, otra de los hallazgos indicó que se produce un acceso a condiciones poco favorables respecto no solo de precios, sino de condiciones generales de contratación. Cuando las contrataciones ocurren por montos pequeños, normalmente hay menos capacidad por parte del contratante para poder obtener condiciones favorables en comparación con el contrato de montos mayores. Al respecto se recogió la siguiente información:

Bueno, el tema de la competencia efectiva, lo que mencionábamos a lo largo de la entrevista. O sea, con la competencia no solo es el tema de los precios, sino también es el tema de mejores condiciones en cuanto a la contratación. Cosa que cuando tienes fraccionamiento, pues no se da mucho, porque normalmente para el fraccionamiento son proveedores pequeños. (E1)

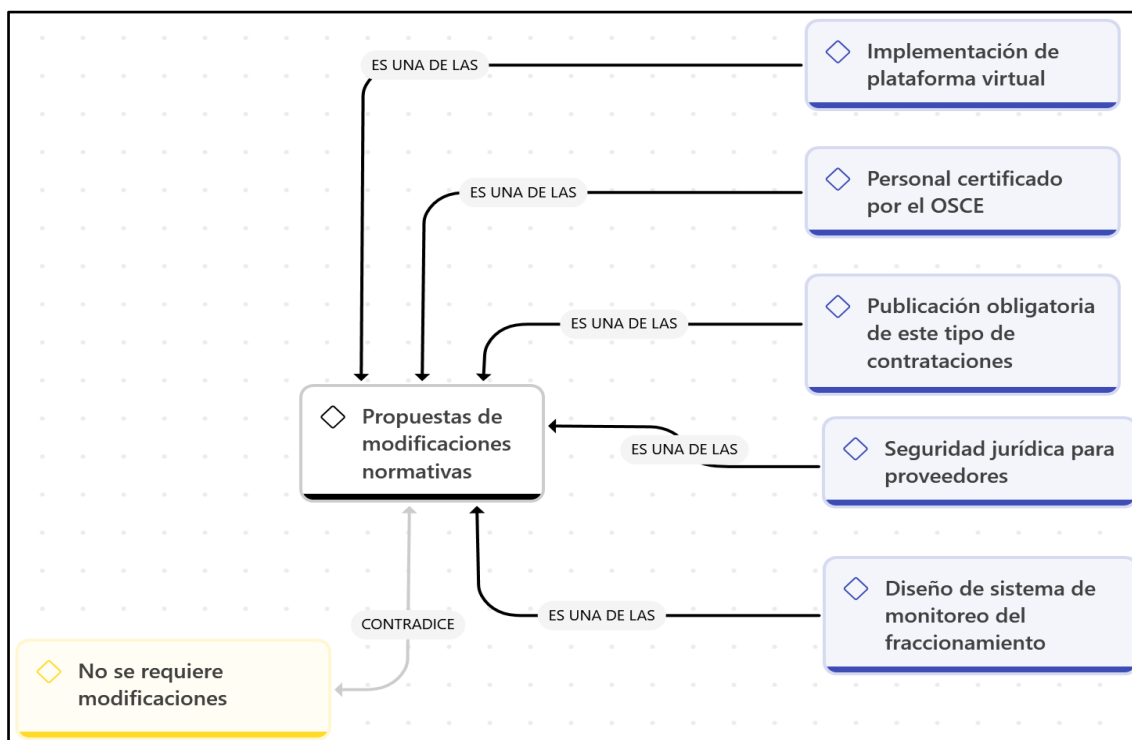
Respecto a la pregunta 10 del cuestionario, se han recogido las sugerencias de los especialistas que se detallan en la tabla y figura siguientes.

Tabla 7
Hallazgos relacionados al objetivo específico 4: Propuestas de modificaciones normativas para evitar el fraccionamiento indebido

Categoría relacionada al objetivo específico 4	Resultados según la opinión de los especialistas
Propuestas de modificaciones normativas	<ul style="list-style-type: none"> ● No se requiere modificaciones ● Implementación de plataforma virtual ● Personal certificado por el OSCE ● Publicación obligatoria de este tipo de contrataciones ● Seguridad jurídica para proveedores ● Diseño de sistema de monitoreo del fraccionamiento

Figura 5

Hallazgos del objetivo específico 4: modificaciones a la normativa relacionada con el fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT



Nota: Estos hallazgos se han obtenido a partir de las opiniones de abogados especialistas en contrataciones del Estado

Respecto de las propuestas de modificaciones normativas uno de los especialistas señaló que “Más que la ley, La ley está bien. No es problema de leyes. Es problema de gestión Y eso ocurre que tú no prevés bien todas tus actividades. (E5)”. Sin embargo, los demás especialistas señalaron que sí eran necesarias un conjunto de modificaciones normativas.

En primer lugar, propusieron la implementación de una plataforma virtual para publicar de manera obligatoria la realización de estos procesos “[...] implementar una plataforma, ¿no? Las convocatorias para menores a 8 UIT. Porque, como te digo, actualmente se hace por correo electrónico. O son pocas entidades que tienen plataformas de menores a 8 UIT. (E2)”.

La siguiente propuesta fue que las áreas usuarias cuenten con profesionales certificados por el OSCE para que se minimicen los errores relacionados a la planificación y así se realice una coordinación más eficiente al momento de realizar contrataciones y no tener que optar por fraccionar indebidamente por montos menores o iguales a 8 UIT.

Requerir que también las áreas usuarias cuenten con personal certificado por el OSCE, que nos dé quizás cierta garantía de que conocen, ¿no? Que conocen de compras públicas y sea un poco más fácil quizás el hecho de coordinar y enviar el requerimiento, programar bien las necesidades (E2).

Una tercera propuesta es que la publicación de este tipo de contrataciones debería realizarse de manera obligatoria a través de distintos canales (por ejemplo, los portales web de las entidades estatales) y no solo utilizando el SEACE. Esto debería estar normado porque, en opinión de los informantes, no existen lineamientos claros sobre este aspecto normativo.

Entonces en vista de eso considero que la nueva normativa debería señalar expresamente que es obligatorio esta difusión, que es obligatorio que la entidad utilice otros canales aparte del SEACE, de repente no sé si se hace, pero de repente en su portal web, poner que también se requiere el tema de la pluralidad, porque no hay mayores lineamientos sobre eso. (E3)

Otra modificación que se sugirió por parte de los entrevistados fue brindar mayor seguridad jurídica para los proveedores porque en cuanto a mecanismos para dirimir en caso de controversia, normalmente, debido a que los montos son pequeños y al alto poder de discrecionalidad de los funcionarios, el proveedor queda en estado de indefensión. Al respecto se señaló lo siguiente:

[...] el tema de seguridad jurídica para los proveedores, porque considero yo que es de las modalidades con mayor indiferencia para los proveedores. Que tampoco se trata de ser pro proveedor, pero sí ser conscientes de que no se tiene, o sea, como Estado no estamos garantizando la seguridad jurídica ahí. Ahí hay

un vacío en cuanto a herramientas o a modalidades que puedan tener los proveedores para su defensa o para una resolución. (E1)

La última propuesta de modificación estuvo referida a diseñar un sistema de monitoreo para identificar el comportamiento del fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8 UIT “Para eso tengo que diseñar un sistema que permita monitorear de manera periódica cómo está funcionando el esquema del fraccionamiento ilícito. (E5). Sin embargo, el especialista no dio más detalles respecto de cómo debiera ser este sistema o su funcionamiento específico.

Ahora bien, también se realizó el análisis de las cinco opiniones emitidas por el OSCE respecto al fraccionamiento en las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente contratos menores o iguales a 8UIT y como esta práctica vulnera los principios rectores de la LCE, utilizando la metodología de análisis documental. A continuación, se muestran los hallazgos.

Tabla 8
Hallazgos sobre las opiniones consultivas del OSCE

Fuente	Hallazgos	Frecuencia del hallazgo
Opiniones emitidas por el OSCE	● Definición de fraccionamiento	9
	● Finalidades de evitar el fraccionamiento	4
	● Responsabilidad de no fraccionar indebidamente	4
	● No constituye fraccionamiento	3
	● Aplicación de principio de la LCE	2
	● Distinción como requisito para fraccionar	2
	● Prohibición de fraccionar para evadir la LCE	1

- Registro en el SEACE bajo
responsabilidad

1

De la tabla anterior se desprende que las Opiniones emitidas por el OSCE se han identificado 8 aspectos relevantes relacionados con el fraccionamiento indebido en las contrataciones del Estado menores o iguales a 8 UIT. La primera y la que tiene mayor frecuencia en las opiniones es la definición de lo que es el fraccionamiento. A continuación, se reportan las más relevantes.

Así, Morón Urbina señala que el fraccionamiento consiste en “(...) el abierto desconocimiento de la unidad física o jurídica de una contratación, para en vez de esta necesaria unidad, aparentar una escasa cuantía en la adquisición y proceder así mediante procedimientos más expeditivos, menos concurrentes, competitivos y que garanticen unidad de trato a todos los potenciales postores”. (Opinión 158-2016)

Por su parte, Mutis Vanegas y Quintero Múnera señalan que “(...) hay fraccionamiento cuando de manera artificiosa se deshace la unidad natural del objeto contractual, con el propósito de contratar directamente aquello que en principio debió ser licitado o públicamente concursado”. (Opinión 158-2016)

[...] ya que para que esto ocurra es necesario: i) que se divida, de manera deliberada, la contratación de un mismo objeto contractual a efectos de evitar el tipo de procedimiento de selección correspondiente, de acuerdo a las necesidades debidamente programadas por la Entidad ; o ii) que dicha división busque evadir la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, dando lugar a contrataciones iguales o menores a ocho Unidades Impositivas Tributarias (8UITs) y/o evadir el cumplimiento de tratados y compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública, pues ello constituye un fraccionamiento de acuerdo a lo dispuesto en la citada normativa. (Opinión 014-2019)

El segundo tópico desarrollado por las opiniones con una frecuencia de aparición menor es la de las finalidades del evitar el fraccionamiento indebido. Al respecto se menciona los siguiente:

Cabe precisar, que conforme con el criterio desarrollado por este Organismo Técnico Especializado en opiniones anteriores, la normativa de contrataciones del Estado recoge la tendencia logística de agrupamiento de los objetos contractuales, en virtud de la cual se busca acumular adecuadamente los

bienes, servicios u obras esencialmente similares, con la finalidad de incentivar la mejora de precios y calidades por la competencia y economía de escala, así como simplificar las relaciones contractuales, hecho este último que se ve reflejado cuando la Entidad se atiende con un solo proveedor. (Opinión 014-2019)

La finalidad que persigue la prohibición de fraccionamiento contemplada en el numeral 40.2 del artículo 40 del Reglamento es evitar que se desnaturalice la contratación unitaria del expediente técnico de obra –cuando la Entidad no cuente con los recursos ni personal para elaborarlo por cuenta propia–, dado que dividir dicho objeto, contratando por separado cada uno de sus elementos, impediría determinar con exactitud quien asume la responsabilidad por alguna deficiencia, omisión y/o incongruencia, poniendo en riesgo la calidad y coherencia que debe presentar dicho documento. (Opinión 023-2019)

Otro aspecto que desarrollan las opiniones del OSCE es el relacionado con quién debe asumir la responsabilidad de controlar que no ocurra un fraccionamiento indebido.

Al respecto, exponen lo siguiente:

[...] es responsabilidad de la Entidad determinar si las prestaciones que requiere contratar resultan esencialmente similares de acuerdo a sus particularidades, a efectos de contratarlas mediante un único procedimiento de selección, evitando, de esta manera, un fraccionamiento indebido (Opinión 158-2016)

En tal sentido, en una decisión de gestión —debidamente sustentada y fundamentada—, cada Entidad, bajo su responsabilidad, debe evaluar y definir si los bienes, servicios u obras que requiere, representan un mismo objeto contractual, que origine una única contratación; si por el contrario la Entidad determina que dicha unidad resulta inexistente, corresponde que se realice una contratación diferente por cada objeto contractual. (Opinión 066-2019)

El siguiente aspecto mencionado por los documentos analizados son las circunstancias en las que una determinada contratación no constituye fraccionamiento.

En relación con ello el OSCE se ha pronunciado al respecto:

En ese sentido, si durante un ejercicio fiscal una Entidad realiza la contratación independiente de determinados bienes o servicios (idénticos o similares) cuya unidad esencial permite que estos puedan ser objeto de una sola contratación, no se incurrirá en fraccionamiento indebido si es que dicha

contratación independiente obedece a la carencia de recursos disponibles o cuando aparezca una necesidad adicional imprevisible. (Opinión 066-2019)

Así, la contratación reiterada de bienes y servicios idénticos durante un mismo ejercicio fiscal no constituye un fraccionamiento indebido, siempre que ello se origine a causa de la carencia de recursos disponibles o cuando aparezca una necesidad adicional imprevisible. (Opinión 066-2019)

En ese sentido, el solo hecho de que un proveedor suscriba dos o más contratos con la misma Entidad por prestaciones distintas no configura un fraccionamiento indebido (Opinión 014-2019)

El análisis documental de los pronunciamientos del OSCE también pone de relieve que, aunque las contrataciones por montos menores o iguales a 8UIT deben respetar los principios de la LCE:

Sin perjuicio de lo antes señalado, si bien las contrataciones cuyos montos son iguales o inferiores a ocho (8) UIT se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, las Entidades que realicen dichas contrataciones deben efectuarlas de acuerdo a los lineamientos establecidos en sus normas de organización interna, en el marco de los principios que regulan la contratación pública, en razón de lo cual determinarán los mecanismos apropiados para garantizar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. En consecuencia, las Entidades pueden implementar mecanismos similares a los establecidos en la normativa de contrataciones del Estado. (Opinión 128-2017)

Otro aspecto que ha dirimido el OSCE en los documentos analizados es la necesidad de que exista una distinción en el objeto de la contratación para que el fraccionamiento ocurra en consonancia con lo señalado por la norma:

Bajo esa óptica, para determinar si se configura un fraccionamiento prohibido, se debe verificar si las prestaciones que se requieren contratar poseen características y/o condiciones singulares que los hace distintos entre sí o no. (Opinión 158-2016)

[...] independientemente del proveedor con que se contrate, para determinar si se configura un fraccionamiento debe evaluarse si las prestaciones a contratar de manera individual poseen características y/o condiciones similares que determinen la existencia de un solo objeto contractual (Opinión 158-2016)

Otro tópico que se dirime en las opiniones emitidas por el OSCE es la prohibición de fraccionar con la finalidad de evadir los controles establecidos en la LCE. Al respecto se ha encontrado la siguiente declaración:

Como se aprecia, la normativa de contrataciones del Estado prohíbe que se divida -deliberadamente- la contratación de un mismo objeto contractual a efectos de realizar una pluralidad de contrataciones a través de varios procedimientos en lugar de realizar un solo procedimiento o con el propósito de evadir la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, dando lugar a contrataciones iguales o menores a 8 Unidades Impositivas Tributarias (8 UIT), pues ello constituye un fraccionamiento según lo dispuesto por la citada normativa. (Opinión 158-2016)

Un último aspecto desarrollado por las opiniones emitidas por el OSCE es la obligatoriedad del registro de las contrataciones por montos menores o iguales a 8UIT en el SEACE. Al respecto el órgano ha señalado lo siguiente:

Conforme a lo anterior, de las normas citadas se advierte que, en caso una Entidad efectúe contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) UIT vigentes al momento de la transacción, pero superiores a una (1) UIT, la Entidad debe registrar y publicar en el SEACE la información de estas contrataciones realizadas durante el mes, siendo el plazo máximo para ello el décimo (10) día hábil del mes siguiente. Ahora bien, dado que los funcionarios y servidores que intervienen en dichas contrataciones por o a nombre de una Entidad, son responsables de su documentación y conducción, el incumplimiento del registro y publicación de la información concerniente implica responsabilidad, correspondiendo al órgano competente determinarlas. (Opinión 128-2017).

CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A continuación, se procede a realizar la discusión de los resultados, esta sección está organizada en función a los objetivos que estructuran este trabajo. Es importante señalar, que en esta investigación se presentaron las siguientes limitaciones:

La primera limitación, fue conseguir a los abogados con especialidad en Contrataciones con el Estado y derecho administrativo. Se determinó que la muestra sería de cinco abogados con especialidad en Contrataciones con el Estado, esto debido a que, solo este número de especialistas se mostraron dispuestos a responder el cuestionario de 10 preguntas que se planteó en la presente investigación.

La segunda limitación, fue delimitar este estudio a una Entidad específica del Estado, y esto tiene fundamento en que los entrevistados, no pueden afirmar o negar que la Entidad a la que pertenecen fraccionan indebidamente los contratos, este tema es conocido pero polémico a la vez.

La segunda limitación, fue el tiempo disponible con que contaban los abogados mencionados. Constantemente no se podía llevar a cabo las entrevistas debido a la carga laboral que tenían, llegándose a reprogramar las entrevistas en muchas ocasiones, lo que generó que se amplié el plazo previsto para esta parte de la investigación.

La tercera limitación, se presentó por la escasez de criterios vinculantes en las Opiniones de la Dirección Técnico Normativa del OSCE (DTN-OSCE) respecto las situaciones donde se presenta el fraccionamiento indebido de las contrataciones, y precisan que es responsabilidad de cada Entidad, el evaluar y definir si los bienes,

servicios u obras que requiere, representan un mismo objeto contractual, que origine una única contratación.

La última limitación, se presentó en la manera de realizar la entrevista. En un inicio, las entrevistas se iban a dar de forma presencial en audio y video, pero como se mencionó anteriormente los abogados expertos en la materia de esta investigación no contaban con tiempo disponible. A pesar del esfuerzo, para contactar a los entrevistados y buscar el tiempo que disponían para la entrevista, se vio la necesidad que, en el caso de 2 entrevistados, las entrevistas sean llevados a través de la plataforma de comunicación Zoom.

Después, de haberse detallado las limitaciones presentadas durante el proceso de recolección de información, donde se obtuvieron los hallazgos mostrados en el capítulo de resultados, se procede a realizar la discusión de los mismos.

En relación al objetivo específico 1, identificar los principales principios rectores de la Ley de Contrataciones del Estado que son vulnerados cuando se fracciona un contrato público que buscar generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

Según la doctrina revisada, Carhuamaca (2023) en su investigación titulada “Las contrataciones menores o iguales a 8 UIT’s y la vulneración del principio de transparencia en el Perú” concluyo que este tipo de contratos tiende a vulnerar el principio de transparencia debido a la falta de control en la ley que regula los contratos estatales. Esto evidencia la ausencia de control, de fiscalización y una intervención indirecta del OSCE. Por otra parte, (Herrera, 2021) concluye que en muchos casos se utiliza esta modalidad para contratar solamente a un grupo determinado de proveedores

los cuales gozan de la simpatía del órgano de contrataciones de la entidad. Esto no solo implica quebrantar los principios de Libertad de Concurrencia o de Igualdad de Trato, entre otros, sino también actos de contubernio entre las partes o incurrir en delitos de corrupción de funcionarios, como colusión o cohecho.

Respecto a la revisión de estudios similares a la presente investigación, se menciona que en la tesis desarrollada por Antony Alfredo Maquera Mamani “Fraccionamiento indebido en las contrataciones directas bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UITs, para la adquisición de bienes – expedientes de racionamiento de la Universidad Nacional del Altiplano – 2020” manifiesta que, los Principios que rigen las Contrataciones más vulnerados por esta práctica son los siguientes: a) Libertad de Concurrencia, b) Igualdad de trato, c) Transparencia, e) Competencia y f) Eficacia y eficiencia. Por otra parte, la tesis desarrollada por Alejandro Jesus Carhuamaca Canto “Las contrataciones menores o iguales a 8 UIT’S y la vulneración del principio de transparencia en el Perú (2023)” manifiesta que el principio de transparencia se ve afectado por la falta de una situación regulatoria específica que prevea selecciones iguales o inferiores a 8 UIT en estos procesos de contratación directa; ya que son ellos quienes desarrollan su propia normativa interna a través de directivas emitidas por la OSCE, el cual Modelo de aplicación inmediata para la contratación de bienes, servicios y obras públicas.

Respecto a los resultados obtenidos, se tiene que los entrevistados manifestaron que a través del Fraccionamiento de las contrataciones públicas que busquen generar indebidamente contratos menores por montos menores o iguales a 8 UIT, se vulneran los principios de Libertad de Concurrencia, Igualdad de trato, Transparencia, Competencia y Eficacia y eficiencia.

De lo expuesto, se observa que coinciden tanto la doctrina, las investigaciones previas y los resultados obtenidos, en que, a través del fraccionamiento indebido bajo la modalidad de contrataciones menores o iguales a 8UIT, se vulneran los principales principios rectores de la Contratación pública. Esta práctica indebida transgrede lo dispuesto la LCE y el DL N° 1439 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento; porque este tipo de contratos a pesar de su cuantía no pierden la característica de ser un contrato público.

Respecto del objetivo específico 2, se formuló lo siguiente: Analizar el marco normativo, relacionado al fraccionamiento indebido en las Contrataciones del Estado que busquen generar contratos públicos por montos menores o iguales a 8 UIT, Lima, 2024.

De revisión de la legislación y doctrina, Zegarra (2021) señala que en la normativa vigente se ha identificado cuatro supuestos en los que el fraccionamiento debe considerarse indebido. Primer supuesto, cuando tiene como finalidad evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual. Este supuesto tiene como punto de partida la noción de que las necesidades de las entidades estatales ya se encuentran recogidas en el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Debido a eso, si el fraccionamiento se realiza sin que exista una justificación razonable en relación con el PAC, debe de considerarse este procedimiento como indebido. Segundo supuesto, cuando se divide la contratación realizando dos o más procedimientos para la selección de proveedores. Este supuesto determina que un fraccionamiento es indebido cuando se divide la contratación en más de una, aunque el bien o servicio que se va a contratar sea uno solo y no exista criterios suficientes para realizar la división (Zegarra, 2021). Tercer supuesto es cuando se pretende evadir la aplicación de la LCE y su Reglamento para

poder realizar contratos iguales o menores a 8 UIT. La vinculación con este supuesto se ilustra a partir de lo descrito en la Opinión N.º 175-2016/ DTN que señala que está prohibido la división u otro tipo de procedimientos en los contratos para bienes, servicios u obras que tengan como finalidad evadir los controles que la ley o su reglamento ha prescrito en relación con las compras menores a 8UIT. Cuarto supuesto, cuando actúa con la finalidad de evadir el cumplimiento de los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. Esto es debido a que, en los últimos años, el Perú ha celebrado varios tratados o compromisos internacionales, los cuales normalmente incorporan capítulos referidos a contratación pública. De la misma manera, el tema del fraccionamiento no es algo que se deje de lado en estos casos. (Zegarra, 2021). Por otro lado, según Gil (2022) señala que, la problemática en torno al fraccionamiento indebido es la evasión de procedimientos exigidos por la normativa. Se identificó que, en lo referente a servicios, en muchos casos se realizan contrataciones del mismo concepto mediante dos tipos distintos de contratación.

De la revisión de las opiniones de las DTN-OSCE se destaca lo expresado en la Opinión N.º 116-2017/DTN-OSCE, del 6 de junio de 2017, que ha señalado que los organismos públicos deban emitir Directivas Internas que regulen el desarrollo de este tipo de contrataciones. Lamentablemente, según el estudio de Herrera (2021), se puede advertir que la gran mayoría Entidades públicas no cuentan con sus respectivas Directivas Internas en torno de estas no cuentan con una base legal clara para desarrollar este tipo de contrataciones que cada vez son utilizadas con mayor frecuencia.

En lo que respecta a los resultados, los especialistas señalan que la normativa relacionada al fraccionamiento indebido resulta insuficiente, esto debido a que, basta

con cambiar determinadas características en la compra de bienes o en los términos de referencia respecto a las funciones que realizara el locador de servicio, para dar apariencia de legalidad a este tipo de prácticas cuando en la realidad se fraccionando indebidamente el objeto de un contrato con el propósito de generar contratos por montos menores o iguales. Por otro lado, mencionan que, la falta de normativas en las contrataciones menores a 8 UIT, incentiva a que los malos funcionarios o servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación busquen fraccionar indebidamente las contrataciones públicas. En relación a este objetivo, se consultó a los abogados especialistas en contrataciones del Estado si debiera modificarse la regulación relacionada al fraccionamiento indebido de un contrato público que busque generar contratos menores o iguales a 8 UIT. En relación a esta pregunta, la mayoría de especialistas consultados sugieren que, en primer lugar, se implemente una plataforma virtual para publicar de manera obligatoria la realización de estos procesos, también que las áreas usuarias de cada organismo cuenten con profesionales certificados por el OSCE para que se minimicen los errores relacionados a la planificación y así se realice una coordinación más eficiente al momento de realizar contrataciones y no tener que optar por fraccionar indebidamente por montos menores o iguales a 8 UIT. Una tercera propuesta es que la publicación de este tipo de contrataciones sea obligatoria a través de distintos canales (por ejemplo, los portales web de las entidades estatales) y no solo utilizando el SEACE. Esto último debería estar normado porque no existen lineamientos claros sobre este aspecto normativo. Otra modificación sugerida fue brindar mayor seguridad jurídica para los proveedores porque en cuanto a mecanismos para dirimir en caso de controversia ya que con la normativa actual el proveedor queda en estado de indefensión. La última propuesta de modificación estuvo referida a diseñar un sistema de monitoreo para identificar el comportamiento del fraccionamiento indebido en

contrataciones menores o iguales a 8UIT. En relación con estos hallazgos, López & Hincapié (2024) sostiene que, aunque el sistema de contrataciones estatales presenta mecanismos para el control y la vigilancia, ocurre el desvío de fondos públicos con el objetivo de favorecer intereses privados. Por ello, son necesarios ajustes a las normas para evitar que se direccionen recursos a través del fraccionamiento indebido y se ejecuten de manera adecuada con la finalidad de atender las necesidades para los que habían sido destinados. En ese mismo sentido, Gil (2022) destacó que era necesario diseñar lineamientos que regulen las contrataciones de bienes, servicios y obras por montos iguales o menores a 8 UIT dentro de los cuales se considere cada uno de los principios y etapas de la LCE para así fomentar la imparcialidad, la libre competencia, la participación de distintos postores, para lo cual es necesario prohibir acciones que limiten la libre competencia y la competencia. Asimismo, Herrera (2021) propone que se regulen contratos de bienes, servicios y consultorías realizados por el Estado por montos menores o iguales a 8 UIT, que las disposiciones sean de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas, que la responsabilidad por el incumplimiento sea de cada uno de los agentes que participan en el proceso de contratación y que se especifiquen los mecanismos para la solución de controversias. De los hallazgos documentados se desprende que es necesario realizar modificaciones al actual marco normativo de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT para evitar la vulneración sistemática de más de un principio de la LCE y también para mejorar el funcionamiento de las entidades públicas.

De lo expresado, tanto la doctrina como la opinión de los especialistas coinciden en que la legislación respecto a la configuración del fraccionamiento indebido es evitable mediante el cambio artificial de las especificaciones técnicas o términos de

referencia de un determinado bien, servicio u obra, haciendo factible su desdoblamiento. Por otro lado, el OSCE recomienda a través de sus opiniones que las Entidades emitan sus propias Directivas internas a fin de regular este tipo de contrataciones, en contraste a este punto, se aprecia que, según la opinión de los abogados con especialidad en Contrataciones con el Estado, que la mayoría de Entidades no cuentan con ellos, y en muchos casos es muy difícil poder acceder a ellas. En consecuencia, la falta de normativas en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT incentiva a los malos funcionarios o servidores públicos a fraccionar indebidamente el objeto de contratación, ya que, al no haber un marco normativo, pueden actuar con una mayor discrecionalidad.

Respecto del objetivo específico 3, se planteó identificar los actores que intervienen en el fraccionamiento de un contrato público e indagar cuales son las prácticas administrativas que se realizan a fin de generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

En relacion a este objetivo, la LCE señala en su artículo 8 que, los encargados de las contrataciones son: El titular de la Entidad, el área usuaria y el Órgano encargado de las Contrataciones. Por otro lado, (Morón, 2002), identifica que en la práctica existen 6 modalidades de fraccionamiento indebido en función a la forma en que fueron desdoblados los objetos contractuales que deberían ser procesos unitarios. Esto son: fraccionamiento del objeto contractual de los componentes, fraccionamiento de objetos contractuales homogéneos en subgrupos de arbitrarios, fraccionamiento por líneas o ítem complementarios entre sí, fraccionamiento por tipos de contratos, fraccionamiento de objeto contractual por periodo presupuestal, fraccionamiento por desdoblamiento en órganos administrativos adquirientes.

Al respecto, este estudio identificó que uno de los agentes involucrados es el Órgano Encargado de las Contrataciones, haciendo alusión a su rol supervisor y como parte cardinal de la cadena de logística de las entidades estatales. También se identificó que en esta práctica ilícita está involucrada el Área Usuaria ya que sus funcionarios son los encargados de definir y conocer cuáles son las necesidades de la Entidad y los responsables de la programación y quienes elaboran los requerimientos. Por eso, se considera que los funcionarios que laboran en esta área son los que tienen mayor responsabilidad respecto del fraccionamiento indebido. Otro de los agentes fueron los jefes de área aludiendo a que su responsabilidad se puede evidenciar en los fraccionamientos indebidos a partir de dos elementos: la experiencia y el grado de involucramiento. Por otra parte, en relación con las acciones para realizar el fraccionamiento indebido, una de las primeras fue la de la alteración de los términos de referencia con la finalidad de simular que se están realizando contrataciones distintas pero que en la realidad son las mismas. Otra de las acciones fue el denominado direccionamiento, que consiste en realizar el diseño de los términos de referencia orientado para que solo un proveedor específico los pueda cumplir. Una tercera acción identificada fue la división una sola actividad en subactividades con la finalidad de hacer pasar una misma como diferentes. Otra actividad fue la falta de programación por desconocimiento o sucesos imprevisibles o también aquella que se realiza de manera intencionada, con la finalidad de no cumplir con los controles a los que se someten las contrataciones que superan las 8 UIT. Asimismo, el disfrazar o maquillar los elementos distintivos o el objeto de cada orden de servicio o contratación ya que los funcionarios cambian la descripción de estos elementos distintivos, pero solo de manera formal, así pueden permitirse fraccionar, aunque en la realidad no sea necesario hacerlo. En relación con estos resultados, Cusato (2022) determinó que las compras menores a 8

UIT han pasado de representar el 5% del total de compras a un 20% entre 2014 y 2022. El incremento significativo de este tipo de compras puede estar relacionado a la poca regulación que existe sobre este tipo de adquisiciones y también con el fomento de prácticas ilícitas asociadas a la corrupción y el perjuicio del patrimonio estatal como es el fraccionamiento indebido. Asimismo, Mansiglia (2021) determinó que en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT es necesario implementar mecanismos que eviten la comisión del fraccionamiento indebido. Como se puede observar los estudios muestra que la realización del fraccionamiento se ha incrementado y que este incremento se asocia a prácticas de corrupción y que además es necesario realizar modificaciones para prevenir que este ilícito continúe ocurriendo. Sin embargo, también se puede observar que no se han encontrado estudios dentro del rango de cinco años en el que se investigue cuáles son los funcionarios o las modalidades que se utilizan para llevar a cabo este ilícito.

De lo expuesto, a diferencia de la legislación que menciona que quienes intervienen en el proceso de las Contrataciones del Estado son: el titular de la Entidad, el Área Usuaria y el Órgano Encargado de las Contrataciones, los especialistas manifiestan que quienes intervienen directamente en el fraccionamiento indebido de las contrataciones a fin de generar contratos menores a 8 UIT son el Área Usuaria y el Órgano Encargado de las Contrataciones. Esto debido a que, es el Área usuaria quien tiene un mayor dominio respecto a la forma que da a los requerimientos de bienes, servicios u obras, y dentro de estas atribuciones puede fraccionar la unidad de un contrato de manera artificial si así lo deseara; mientras que, el Órgano Encargado de las Contrataciones cumple un rol de supervisión (que en la opinión de los especialistas es muy débil) de y es quien gestiona el proceso de abastecimiento de bienes, servicios y

obras dentro de la Entidad pública. La falta de un marco legal específico en las Contrataciones menores o iguales a 8 UIT, propicia que el Área Usuaria busque valerse de determinados artificios para fraccionar indebidamente un contrato para generar una pluralidad de contratos menores a 8 UIT, como son: la alteración simulada de las especificaciones técnicas y/o términos de referencia, el denominado direccionamiento, la división una sola actividad en subactividades con la finalidad de hacer pasar una misma como diferentes, la falta de programación por desconocimiento o sucesos imprevisibles o también aquella que se realiza de manera intencionada, con la finalidad de no cumplir con los controles a los que se someten las contrataciones que superan las 8 UIT. En muchos casos se utiliza esta modalidad para contratar solamente a un grupo determinado de proveedores los cuales gozan de la simpatía del Área Usuaria y en menor grado en el Órgano Encargado de las Contrataciones de la Entidad.

Respecto del objetivo específico 4, indagar a los abogados con especialización en contrataciones con el Estado respecto a las consecuencias de la vulneración de los principios de rectores de la LCE cuando se fracciona una contratación pública que busca generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

Según la doctrina, para Castro (2014) el principio de eficacia y eficiencia alude no solo al logro de las finalidades públicas establecidas por la normativa o a la consecución de objetivos (eficacia), sino que también debe tomar en cuenta los medios que se utilizan para lograr estos objetivos (eficiencia). Por eso este principio debe ser entendido de manera bidimensional: primero, como el cumplimiento de los objetivos establecidos utilizando de manera óptima los recursos del Estado; segundo, considerando los procedimientos que se emplean para conseguir esos objetivos.

Al respecto, esta investigación identificó se identificaron cuatro formas en las que se vulnera el principio de eficacia y eficiencia. Primero al realizarse un control ineficiente de contratos. Esto ocurre debido que al fraccionar indebidamente es probable que el control se realice de manera menos efectiva pues existen mayor cantidad de contratos. Otra consecuencia es la probabilidad de desabastecimiento pues es consecuencia de una programación deficiente de las necesidades, y al subsanarse este error a través de un fraccionamiento indebido, es probable que no se realicen a tiempo y que no se cuenten con los insumos o el personal necesario para cubrir las necesidades de las entidades públicas. Una tercera consecuencia es el acceso a precios inadecuados o poco favorables al momento de realizar las contrataciones. Esto se debe a que al no realizar las compras aplicando economía de escala, no se pueden obtener los precios más favorables que el mercado ofrece cuando se hacen contrataciones en grandes volúmenes. Por último, la falta de control de calidad sobre las contrataciones que ocurre debido al desconocimiento sobre los proveedores y a que a mayor cantidad de proveedores es más complicado el control. Además, cuando se ha fraccionado indebidamente no existen mecanismos que puedan garantizar un acceso a productos o servicios de mejor calidad. Al respecto Chuncha Villa (2020) en su investigación titulada “Los principios de eficacia y eficiencia en los procedimientos dinámicos de contratación pública” determinó como objetivo general determinar si se aplican los principios de la administración pública dentro de los procedimientos dinámicos de contrataciones con el Estado. La investigación concluyó que estos principios no se aplican debido a que en los mencionados procedimientos son elegidas personas naturales y jurídicas que están consignadas dentro del catálogo de proveedores sin que se haya verificado si estos cumplen con las necesidades de los organismos. Asimismo, Ucaña y Yepes (2021) identificaron que se vulnera el principio de eficacia y eficiencia debido a que en los procesos de contrataciones públicas que se

realizaron de manera directa debido a la emergencia sanitaria, lo que permitió que los organismos adquieran los productos necesarios de manera oportuna, pero sin cumplir con los estándares de calidad requerida y a un precio fuera de lo razonable. Asimismo, Ascanio (2020), señaló que las contrataciones estatales son actividades económicas relevantes de los Estados que están regidos por un sistema de principios que permiten garantizar que se ajusten a derecho, entre estos uno de los que se consideran relevantes es el de transparencia debido a que permite minimizar prácticas anticompetitivas e ilegales.

En relación con el principio de igualdad de trato, para Rodríguez (2016) consiste en imponer las mismas oportunidades para presentar los términos de sus ofertas, así como que se encuentren sometidos a las mismas condiciones. Este principio tiene como objetivo promover el desarrollo de una competencia leal entre los proveedores del Estado, que a su vez haga posible que las contrataciones resulten efectivas. Este principio implica la obligación de transparencia por parte de las entidades contratantes al momento de brindar las condiciones en las cuales los oferentes competirán.

Al Respecto, (Maquera, 2023) en su tesis de investigación titulada “Fraccionamiento indebido en las contrataciones directas bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT, para la adquisición de bienes – expedientes de racionamiento de la Universidad Nacional del Altiplano – 2020”, concluye que, por el fraccionamiento indebido de las contrataciones bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT se vulneran en mayor medida los siguientes principios: a) Libertad de Concurrencia, b) Igualdad de trato, c) Transparencia, e) Competencia y f) Eficacia y eficiencia.

Al respecto, esta investigación determinó que la afectación del principio de igualdad de trato por el fraccionamiento indebido ocurre por la falta de publicidad ya que no existe obligatoriedad de publicar las ofertas para las contrataciones iguales o menores a 8UIT, entonces, al fraccionar indebidamente muchos proveedores no pueden participar y competir por esas ofertas. La segunda causa para que se vulnere este principio mediante el fraccionamiento indebido en contrataciones menores o iguales a 8UIT es la amplia discrecionalidad del funcionario que puede decidir a quién otorga los contratos con criterios bastante subjetivos. El tercer hallazgo es que este desincentiva la participación de proveedores que pueden resultar idóneos para brindar productos o servicios al Estado porque este tipo de contrataciones está vinculado a procesos asociados a la corrupción. Asimismo, se vulnera el principio de igualdad de trato es a través del direccionamiento para eliminar proveedores. Al tener el poder para determinar las condiciones de contratación los funcionarios responsables suelen invitar a proveedores que ya conocen. Otra de las es que los funcionarios a cargo pueden resolver los contratos de manera inmotivada. Esto genera un perjuicio debido a la inseguridad jurídica que genera para los proveedores que se ven perjudicados y no tienen un medio efectivo (en lo relacionado a tiempo y costos) para reclamar cuando este tipo de situaciones ocurre. Por último, se identificó que la vulneración de este principio acarrea un acceso a condiciones poco favorables respecto no solo de precios, sino de condiciones generales de contratación. Respecto de los resultados de este principio Gil (2022) identificó que los principios de la LCE, entre ellos el de equidad o igualdad de trato se vulneran de manera sistemática en las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT. En ese mismo sentido Herrera (2021) manifiesta que el fraccionamiento indebido es una forma bastante utilizada para lograr contratar de manera más rápida, pero con el objetivo ilícito de favorecer a un conjunto de proveedores que son cercanos o tienen algún vínculo especial con los órganos

de contrataciones de las entidades. Esto vulnera varios principios de la LCE, entre los cuales se encuentra el de la igualdad de trato.

De la exposición de datos producidos por esta y otras investigaciones se puede colegir que en los principios rectores de la LCE juegan un rol fundamental en las contrataciones del Estado en general y en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT en particular. Sin embargo, también se puede afirmar que este es vulnerado de distintas formas y que esta vulneración afecta de manera significativa el cumplimiento de la finalidad de las contrataciones públicas y en especial la correcta administración de la gestión pública.

4.2. Implicancias

4.2.1. Implicancias teóricas

Durante la realización de esta investigación, se realizó una revisión y sistematización de los principales estudios relacionados con la vulneración de los principios de la LCE y el fraccionamiento indebido en contrataciones del Estado menores o iguales a 8 UIT. Se pudo verificar que existen diversos estudios que abordan la vulneración de los principios y documentan la realización del fraccionamiento en este tipo de contrataciones. Por ello, los estudios encontrados permitieron construir una base teórica sólida sobre la cual realizar la investigación. Ahora bien, los resultados obtenidos en esta investigación concuerdan con los supuestos teóricos que se han documentado. Asimismo, se realizó la sistematización de la legislación comprada de países de Latinoamérica y las principales opiniones emitidas por el OSCE respecto de la vulneración de principios de la LCE a través del fraccionamiento indebido.

4.2.2. Implicancias metodológicas

Respecto de la metodología, este estudio utilizó el enfoque cualitativo con la entrevista a especialistas en relación con el fraccionamiento y la vulneración de los principios de la LCE en contratos por montos menores o iguales a 8UIT. Los hallazgos concordantes con la teoría permiten afirmar que el instrumento (la guía de entrevista) ha estado diseñado de manera válida, y por ello podría aplicarse a un número mayor de especialistas para verificar si este nuevo recojo de información permite ampliar las reflexiones sobre el tópico estudiado. En ese mismo sentido, se considera que los hallazgos obtenidos permiten sostener con solvencia académica la necesidad de realizar modificaciones a la LCE con la finalidad de evitar la práctica del fraccionamiento y el perjuicio del adecuado funcionamiento del Estado.

4.2.1. Implicancias prácticas

La utilidad de esta investigación es que servirá como punto de partida para futuros estudios que aborden desde diferentes perspectivas el fraccionamiento y la vulneración de los principios de la LCE en contratos por montos menores o iguales a 8UIT. Asimismo, abre la posibilidad de nuevas líneas de investigación que están relacionadas con el fraccionamiento indebido y los diferentes mecanismos a través de los cuales se vulnera los diferentes principios que deberían ser respetados en los procesos de contratación pública.

4.3. Conclusiones

Respecto del objetivo específico 1, se confirmó la primera proposición planteada en esta tesis, se demostró que el fraccionamiento de contratación pública que tiene como

objetivo generar indebidamente contratos menores o iguales a 8 UIT, busca evadir el procedimiento y controles establecidos de la LCE, de esta forma se vulneran los principios rectores de la LCE como son libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, competencia e igualdad de trato, esto debido a que en los contratos menores a 8 UIT no hay una adecuada publicidad adecuada, ya que no existe la obligatoriedad de registrar los requerimientos de ordenes compra y/o de servicio de estos contratos en un único portal, sino que la mayoría de casos se hace a través una invitación directa, que incluso puede ser por correo electrónico, con los proveedores que consiguió en su indagación de mercado, esto se evidencia pues al realizar una búsqueda en las Entidades de la ciudad de Lima, solo se encontraron de algunas Entidades y solo podías acceder a la informacion para poder postular, mas no de las fases del proceso, como si ocurre en una contratación amparada en la LCE y RLCE. Por otra parte, esta mala práctica administrativa vulnera el principio de eficiencia y eficacia, ya que quien lo realiza lo hace con el propósito de direccionar a determinados proveedores quienes, en la mayoría de casos aparentan cumplir con los especificaciones técnicas y/o términos de referencia pero sobrevalúan precios de los bienes, servicios y obras, no tienen la experiencia necesaria, brindan bienes, servicios y obras de mala calidad, entre otros, y perjudican el cumplimiento de los objetivos de las Entidades públicas y se afecta directamente el buen uso del erario nacional.

Respecto al objetivo específico 2, se confirmó la segunda proposición planteada en esta tesis, el marco normativo relacionado al fraccionamiento resulta insuficiente para evitar este tipo de malas prácticas, la prohibición del fraccionamiento tiene un carácter más que prohibitorio es enunciativo, esto debido a que, cuando se fracciona un contrato con el propósito de generar contratos menores a 8 UIT, se observa que es poca

la supervisión ejercida por el OSCE para poder detectar estos casos de fraccionamiento, y su labor se limita a verificar que se suba la información de los contratos menores en su plataforma y efectuar aleatoriamente un control posterior, que en la práctica es una revisión de los documentos remitidos por el proveedor. La falta de una regulación específica en materia de fiscalización facilita la que se den estos fraccionamientos indebidos, generando un campo dentro de la gestión pública donde se evidencia una gran discrecionalidad e impunidad. Esto sumado a que, en relación a los contratos menores o iguales a 8 UIT, se aplican algunas formalidades de la LCE, pero en lo demás, no existe uniformidad de criterios en las Entidades del Estado en lo que respecta a Lima.

Respecto al objetivo específico 3, se confirmó la tercera proposición planteada en esta tesis, esto debido a que quienes intervienen directamente en los casos donde se fracciona indebidamente un contrato con el propósito de generar contratos menores a 8 UIT son el Área Usuaria y en menor grado el Órgano Encargado de las Contrataciones, para poder evitar caer en fraccionamiento se valen de diversas acciones con el fin de dar legalidad a su indebido accionar, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

División una actividad en subactividades, programación deficiente realizada intencionalmente, cambio artificial del objeto de la contratación, direccionamiento.

También se observa que en muchas de las entidades hay deficiencias en sus programaciones tanto en el PAC, así como en la Programación Multianual de Necesidades, Bienes, Servicios y Obras. Prueba de esto, es que en una de las entidades con mayor presupuesto como es PROVIAS NACIONAL en el 2024, modifico su Cuadro Multianual de Necesidades 105 veces, lo que evidencia la falta de programación por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el OEC y las Áreas Usuarias.

Por otra parte, la labor de control que ejerce el OEC es muy limitada ya que si bien, dentro de sus atribuciones puede observar cuando identifique algunos defectos de forma de las especificaciones técnicas o términos de referencia, no puede limitar la acción del Área Usuaria en cuanto a los requerimientos que este le remite. Es muy conocido, aunque poco comentado por los especialistas, el hecho de que, a fin de direccionar algunos contratos menores o iguales a 8 UIT, muchas veces retiran intencionalmente los requerimientos, si es que la propuesta del proveedor de bienes o servicios a quien se quiere ilícitamente favorecer sea superada por otro proveedor; lo que representa una clara vulneración a los principios rectores de la LCE. Se observa que la labor de supervisión del OSCE es muy insuficiente, esto debido a que basta con que se fraccione indebidamente un contrato y se genere contratos menores a 8 UIT, el OSCE carece de procedimientos idóneos que permitan hacer la fiscalización a las entidades, y hacer una trazabilidad de las órdenes de compra y servicios en un determinado periodo donde se pueda comprobar objetivamente que se fracciono intencionalmente un contrato.

Entidades fiscalizadoras como el OSCE y la CGR no toman interés a los contratos menores o iguales a las 8 UIT, porque son muchos y su cuantía no es de su interés. Esto representa que es más conveniente llevar una contratación indebidamente al campo de las contrataciones menores a 8 UIT donde no hay regulación específica, ni tampoco los controles correspondientes.

Respecto al objetivo específico 4, se confirmó la cuarta proposición planteada porque el fraccionamiento de los contratos públicos que busquen generar indebidamente contratos menores a 8 UIT, tiene consecuencias nefastas en la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, ya que a través de esta práctica intencionalmente se busca evitar la formalidad y los controles establecidos de la LCE y RLCE, de esta forma, se vulneran

los principales principios rectores de la Contratación Pública porque se limita la participación a unos pocos proveedores que en su mayoría son invitados, donde se presentan posibles actos de corrupción como son la negociación incompatible o actos colusorios, entre otros delitos, de esta manera se favorecen a un número reducido de proveedores que como se ven en un gran número de casos, que en la práctica no cumplen con las especificaciones técnicas ni con los términos de referencia, generando así compra de bienes, servicios y obras de muy mala calidad, esto debido a los pocos filtros y escasa regulación que existe en los contratos menores o iguales a 8 UIT. La problemática en torno a este tema es conocida, muchos reportajes de investigación revelan como a través de los contratos menores a 8 UIT se favorecen muchos intereses, citando el ejemplo de personas que ni siquiera tienen completos estudios universitarios pasan a ganar 8 mil o 10 mil soles mediante una orden de servicio que no superan las 8 UIT, que posteriormente es renovado con otro contrato por el mismo monto, pero las modifican los términos de referencia y e incrementan o asignan diferentes funciones artificialmente cuando en la práctica hacen la misma labor. Esto se ha evidenciado en algunos informes de Hito de Control de la CGR donde se evidenció fraccionamientos indebidos a bienes y servicios, pero que se detectó en el Control Simultáneo que realizaron a importantes obras de infraestructura. También es conocido que a este Órgano de Control no le interesa realizar fiscalización a los contratos menores a 8 UIT por considerarlos de ínfima cuantía.

Respecto a la conclusión del objetivo general de esta investigación, se evidencia que el fraccionamiento indebido que busque generar contratos menores o iguales a 8 UIT, vulneran los principales principios rectores de la LCE. Por otra parte, el marco normativo en torno al fraccionamiento indebido y los contratos menores a 8 UIT

resultan ineficientes. Las áreas usuarias de la Entidades tienen una amplia discrecionalidad, esto debido a la falta de supervisión y control idóneos en los contratos menores a 8 UIT. En caso de presentarse alguna irregularidad de fondo, el OEC no acciona contra el área Usuaria debido a que hay muchos conflictos de intereses de por medio. Finalmente, se concluye que es importante incluir a los contratos menores dentro de la LCE y RLCE y que su cumplimiento sea obligatorio a las Entidades del Estado en sus 3 niveles. Por otra parte, es importante ampliar la supervisión a los contratos menores o iguales A 8 UIT, para ello, mediante una Ley, establecer que la CGR pueda intervenir más activamente en la fiscalización de este tipo de contratos, tomando muestras representativas por cada entidad en un periodo determinado de tiempo; esto con el fin de minimizar estas malas prácticas y hacer ver a los funcionarios o servidores públicos que no hay impunidad en las actividades ilícitas que se hacen en este tipo de contratos.

4.3. Recomendaciones

Es importante mencionar que mientras se desarrollaba esta tesis entro en vigencia la Ley General de Contrataciones Públicas Ley N° 32069.

En lo que respecta a la prohibición de fraccionamiento, se observa lo siguiente y en base a esto se hace la siguiente propuesta.

Tabla 9

Propuesta de mejora legislativa respecto al fraccionamiento.

Ley N° 32069	Propuesta de mejora legislativa
<u>Artículo 50.</u> Supuestos de fraccionamiento	<u>Artículo 50.</u> Supuestos de fraccionamiento
50.1. Se encuentra prohibido fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras, ya sea mediante la realización de dos o más	50.1. Se encuentra prohibido fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras, ya sea mediante la realización de dos o más

procedimientos de selección o dando lugar a contratos menores, con los fines siguientes:

- a) Evitar el empleo del procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual.
- b) Evadir la aplicación de la presente ley y su reglamento o el cumplimiento de los acuerdos comerciales o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.

50.2. No constituye fraccionamiento:

- a) La contratación de bienes o servicios idénticos a los contratados anteriormente durante el mismo ejercicio fiscal, en caso de que la contratación completa no se haya podido realizar en su oportunidad debido a que se carece de los recursos disponibles suficientes para realizar dicha contratación completa o haya surgido una necesidad imprevisible adicional a la programada, de acuerdo a los criterios señalados en el reglamento.
- b) La contratación se efectúa a través de los catálogos electrónicos de acuerdo marco, conforme a las disposiciones señaladas en el reglamento.
- c) Otros supuestos debidamente justificados que determine el reglamento.

procedimientos de selección o dando lugar a contratos menores, con los fines siguientes:

- a) Evitar el empleo del procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual.
- b) Evadir la aplicación de la presente ley y su reglamento o el cumplimiento de los acuerdos comerciales o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.

50.2. No constituye fraccionamiento:

- a) La contratación de bienes o servicios idénticos a los contratados anteriormente durante el mismo ejercicio fiscal, en caso de que la contratación completa no se haya podido realizar en su oportunidad debido a que se carece de los recursos disponibles suficientes para realizar dicha contratación completa o haya surgido una necesidad imprevisible adicional a la programada, de acuerdo a los criterios señalados en el reglamento.
- b) La contratación se efectúa a través de los catálogos electrónicos de acuerdo marco, conforme a las disposiciones señaladas en el reglamento.
- c) Otros supuestos debidamente justificados que determine el reglamento.

50.3 Corresponde a la Dirección Nacional de Abastecimiento del MEF (DGA) y PERÚ COMPRAS evaluar e implementar un registro de bienes, servicios y obras que representen un mismo objetivo contractual y que no deben de ser fraccionados, para dicho propósito contara con la información que le proporcionara la Dependencia Encargada de las Contrataciones de cada Entidad, además de los reportes del Seguimiento de la Ejecución presupuestal de cada Entidad.

En caso se requiera el desdoblamiento del objeto contractual contenido en dicho registro, este debe ser solicitado a través de un informe jurídico-legal donde se sustente la necesidad de fraccionar a la PERU COMPRAS quien responderá en un plazo máximo de 2 días hábiles.

La supervisión del cumplimiento del no fraccionamiento de los bienes, registros y obras contenidas en este registro

Al respecto se observó, que en diversas opiniones de la DTN – OSCE concluyen lo siguiente: “toda Entidad debe de clasificar y posteriormente evaluar si resulta

conveniente agrupar o concentrar los diferentes tipos de prestaciones que conforman cada requerimiento, pudiendo utilizar para los mecanismos descritos en la normativa de contrataciones del Estado, siempre que aquello resulte más eficiente”. Consideramos que la DGA conjuntamente con PERÚ COMPRAS pueden hacer esa clasificación, de manera objetiva y sin los posibles conflictos de intereses que se puedan dar en el caso este registro lo haga cada Entidad, además que dicho registro tendrá la publicidad a través de una única plataforma y que sea de cumplimiento obligatorio.

En lo que respecta, a los contratos menores, se observa que se ahora estos contratos se encuentran dentro de los alcances de la Ley de Contrataciones Públicas - Ley N° 32069. De la revisión del mismo se hace la siguiente propuesta de mejora legislativa.

Tabla 10

Propuesta de mejora legislativa respecto a los contratos menores

Ley N° 32069	Propuesta de mejora legislativa
<p>Artículo 34. Contratos menores</p> <p>34.1. Se consideran contratos menores a aquellos celebrados por las entidades contratantes cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes al momento de la contratación, y que no requieren procedimientos de selección para su contratación. Los contratos menores se encuentran sujetos a la supervisión del OECE.</p> <p>34.2. Las entidades contratantes publican en la Pladicop la información referida a los contratos menores. Esta debe garantizar la trazabilidad de las operaciones, salvaguardando la flexibilidad de dicha modalidad de contratación, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el reglamento.</p>	<p>Artículo 34. Contratos menores</p> <p>34.1. Se consideran contratos menores a aquellos celebrados por las entidades contratantes cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes al momento de la contratación, y que no requieren procedimientos de selección para su contratación.</p> <p>34.2. Las entidades contratantes publican en la Pladicop la información referida a los contratos menores. Esta debe garantizar la trazabilidad de las operaciones, salvaguardando la flexibilidad de dicha modalidad de contratación, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el reglamento.</p> <p>34.3 Los contratos menores se encuentran sujetos a la supervisión del OECE y la CGR realizara el Control simultáneo, Posterior y auditorias (según corresponda) a una muestra representativa de un 20% de estos contratos priorizando la labor fiscalizadora en las áreas que tengan un mayor presupuesto institucional de apertura" (PIA) de cada Entidad.</p>

Al respecto se destaca la innovación que, a lo largo de los años, diversos estudios concluían, hace falta transparencia en este tipo de contrataciones, ya que según se informa todas las entidades del estado publicaran sus contratos menores en la “Plataforma Digital para las Contrataciones Públicas - PLADICOP”, que mientras se implemente la ley será facultativo, pero se espera que sea de cumplimiento obligatorio. Por lo que se sugiere, que se registren todas las etapas de este proceso de contrataciones, y además que en dicha plataforma figuren las Directivas y lineamientos internos relacionados a ese tipo de compras, esto transparentaría los procesos y darán una mayor predictibilidad de los procesos en las contrataciones. Por otro lado, consideramos que adicionalmente a la supervisión que ejerce el OECE, la CGR puede hacer un trabajo más especializado en poder detectar alteraciones a las especificaciones técnicas y/o términos de referencia, casos de direccionamiento, un estudio detallado de los perfiles de los proveedores y sus funciones en relación al principio Valor por Dinero, a través de sus Controles Simultáneos, posteriores y auditorías.

Se concluye a fin de minimizar, los casos de fraccionamiento indebido de las contrataciones, es necesario crear un registro de bienes, servicios y obras que representen un mismo objetivo contractual y que sea controlado por la DGA y PERU COMPRAS, esto teniendo en cuenta que los criterios de la DGA son vinculantes, y PERÚ COMPRAS tiene la especialidad de conocer diferentes aspectos de las contrataciones que tienen una manera de procesarse de acuerdo a las máximas de la experiencia. En el transcurso de este estudio se vio la falta de controles y el aporte de la CGR es fundamental porque tienen personal especializado en distintas áreas. Finalmente, se requiere de voluntad política para implementar cambios en la legislación tanto en materia de fraccionamiento

indebido y contratos menores, de esta manera aseguraremos el adecuado uso de los recursos del Estado en beneficio del país.

REFERENCIAS

- Alonso, P. (2011). ¿Producen resultado adverso de género las entrevistas estructuradas de selección de personal? *Journal of Work and Organizational Psychology*, 27(1), 43–53. <https://doi.org/10.5093/tr2011v27n1a5>
- Argüelles, V., Hernández, A. A., & Palacios, R. (2021). Métodos empíricos de la investigación. *Ciencias Huasteca Boletín Científico De La Escuela Superior De Huejutla*, 9(17), 33–34. <https://doi.org/10.29057/esh.v9i17.6701>
- Ascanio, M. (2020). Principios de la contratación pública en el ámbito del acuerdo de libre comercio entre Chile y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 25, 337–369. <https://doi.org/10.18601/21452946.N25.11>
- Avendaño, F. (2019). *El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3936>
- Ávila, J. I. G. (2024). Percepción Bioética De Ginecólogos Residentes De Mastología Sobre La Interrupción Del Embarazo en Cáncer De Seno. *Revista Repertorio De Medicina Y Cirugía*, 33(1), 33–40. <https://doi.org/10.31260/repertmedcir.01217372.1338>
- Aysanoa, J. M. C., CRUZ, M. Á. S., Muñoz, C. S., & Coronado, V. P. (2021). Responsabilidad Social E Investigación Científica en Una Universidad Privada De Lima, Perú. *Ucv - Scientia*, 13(1). <https://doi.org/10.18050/ucvs.v.13i1.01>

- Bernard, S. (2016). *La Teoría Fundamentada: una metodología cualitativa*.
Universidad Autónoma de Aguascalientes.
https://editorial.uaa.mx/docs/ve_teoría_fundamentada.pdf
- Cacheri, P. R. (2023). *Libertad de concurrencia y competencia en las
contrataciones iguales o inferiores a ocho UIT en el MIMP, en el año 2019*
[Tesis de pregrado, Universidad San Ignacio de Loyola].
<https://hdl.handle.net/20.500.14005/13742>
- Carbonell, M., Rodríguez, J., Rubén, Z., Clarck, R. G., & Gutiérrez López, R.
(2007). *Discriminación, igualdad y diferencia política*. Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para Prevenir la
Discriminación. www.cd hdf.org.mx
- Carhuamaca, A. J. (2023). *Las contrataciones menores o iguales a 8 UIT'S y la
vulneración del principio de transparencia en el Perú*. Repositorio
Institucional de la Universidad Continental.
[https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/14403/2/IV_FD
E_312_TE_Carhuamaca_Canto_2023.pdf](https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/14403/2/IV_FD
E_312_TE_Carhuamaca_Canto_2023.pdf)
- Castro, A. (2014). Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el
sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno. En
Buen gobierno y derechos humanos. www.pucp.edu.pe
- Castro, C. D. A., & Villavicencio, L. F. (2021). El Buen Gobierno en las
Contrataciones del Estado: La metodología del Total Cost of Ownership como
propuesta para mejorar la determinación y aplicación de los factores de

evaluación de ofertas. *IUS ET VERITAS*, 2021(62), 60–81.

<https://doi.org/10.18800/IUSETVERITAS.202101.003>

Cavero, J. C., & Castañeda, B. (2021). *La delimitación normativa de la contratación pública en los procesos menores o iguales a 8 UIT y la disminución de corrupción en las entidades públicas* [Tesis de pregrado, Universidad Peruana Los Andes]. Repositorio Institucional de la Universidad Peruana Los Andes.

<https://repositorio.upla.edu.pe/handle/20.500.12848/3307>

Chávez, A. E. (2018). El fraccionamiento indebido en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones por montos menores a las 8 UITs [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. En *Respositorio-PUCP*.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13069>

Chuncha Villa, D. I. (2020). *Los principios de eficacia y eficiencia en los procedimientos dinámicos de contratación pública*.

<https://repositorio.uta.edu.ec:8443/jspui/handle/123456789/31830>

Correa, M. E. (2013). Bases de la investigación cualitativa. *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Psicología*, 4(4), 281–287.

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/articulo/download/540/477>

Cusato, A. (2022). *Evaluando las compras excluidas de la Ley de Contrataciones del Estado*.

- De La Cruz, S. Z. (2022). Implicancias de la falta de regulación de montos menores a 8 UIT, en la Ley de contrataciones del Estado – 2022 [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. En *Repositorio Institucional - UCV*. Repositorio institucional de la Universidad César Vallejo.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/98469>
- Espejo-Pingus, L. M., & Cruz-Ipanaque, S. V. (2023). El Control en Las Contrataciones Públicas. *Revista Docentes 2 0*, 16(2), 196–208.
<https://doi.org/10.37843/rted.v16i2.395>
- Gil, C. A. (2022). *La vulneración de los principios de las contrataciones del estado y su influencia en las adquisiciones menores a 8 UIT en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo* [Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio de tesis USAT.
<http://tesis.usat.edu.pe/handle/20.500.12423/4930>
- Gómez-Escalonilla, G. (2020). La Investigación en Comunicación en Las Universidades Españolas. *Communication & Methods*, 2(2), 65–79.
<https://doi.org/10.35951/v2i2.83>
- Gonzales, R. K., & Daga, R. A. (2023). Trabajo remoto y desconexión digital: implementación y regulación en el sector público peruano. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 93–119.
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.165.18607>

- Guillén, D. E. F. (2019). Investigación Cualitativa: Método Fenomenológico Hermenéutico. *Propósitos Y Representaciones*, 7(1), 201.
<https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>
- Gutierrez, B. (2018). *Las Contrataciones Menores a 8 UIT y el Personal de la Municipalidad Distrital de Chinchaypujio, 2017*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio de la Universidad César Vallejo.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/33539>
- Herrera, O. F. (2021). El caso de las contrataciones de menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias. *Advocatus*, 041, 93–101.
<https://doi.org/10.26439/ADVOCATUS2021.N041.5653>
- Lagos, J. A. (2023). Los actos preparatorios y principio de eficiencia de la contratación pública en la Unidad Ejecutora 305 Educación Huanta, 2022. *AUTONOMA*. <http://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/2867>
- Leal, Y. E. L., Muñoz, L. A., Ortega, G. J., Parada, J., & León, A. M. (2021). Las prácticas jurídicas como medio de acceso de los ciudadanos a la administración de justicia. *Civilizar*, 21(41), 45–56.
<https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2021.2a04>
- López, É., & Hincapié, A. F. (2024). El fraccionamiento de contratos derivado de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su impacto en el principio de transparencia. *Ciencia Educación y Desarrollo*, 1, 1–20.
<https://bibliotecadigital.iue.edu.co/handle/20.500.12717/3244>

Mansiglia, C. F. (2021). *Fraccionamiento indebido en las contrataciones de cuantías menores o iguales a 8UITs del Seguro Social de Salud Essalud, Perú 2020* [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma del Perú]. Repositorio de la Universidad Autónoma del Perú.

<https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/1768>

Maquera, A. (2023). *Fraccionamiento indebido en las contrataciones directas bajo la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UITs, para la adquisición de bienes – expedientes de racionamiento de la Universidad Nacional del Altiplano – 2020*.

Maquera, A. A. (2023). *UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio Institucional de la UNA. <https://repository.umng.edu.co/items/325e7c5d-2d8c-45ba-8cab-b24d271a15f0>

Masson, J., & Zambrano, E. T. (2022). *Vulneración del principio de transparencia en la Contratación Estatal por el tratamiento especial a las entidades sin ánimo de lucro en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad de Medellín]. Repositorio Institucional de la Universidad de Medellín.

<https://acortar.link/Wu4fqP>

Medina, R. K. G. (2023). Trabajo Remoto Y Desconexión Digital: Implementación Y Regulación en El Sector Público Peruano. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 93–119. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.165.18607>

Molina, J. F., & De Jesús, J. C. (2022). Vulnerabilidades en la contratación pública en empresas del sector públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(4), 598–608. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202022000400598&lng=es&nrm=iso&tlng=en

Morón, J. C. (2002). El fraccionamiento ilícito en la contratación administrativa. *Advocatus*, 7, 326–344.
<https://doi.org/https://doi.org/10.26439/advocatus2002.n007.2398>

Naupari, M. J. (2002). *Bienestar psicológico y calidad de vida profesional en miembros de la Policía Nacional del Perú en pandemia por Covid-19* [Tesis de licenciatura, Universidad San Ignacio de Loyola]. Repositorio Institucional de la Universidad San Ignacio de Loyola.
<https://repositorio.usil.edu.pe/entities/publication/60078a5c-2fea-469a-9189-60d3e5c0bce1>

Novillo, A. E. (2016). Las cláusulas exorbitantes en el contrato administrativo y su incidencia en el principio de igualdad jurídica [Tesis de pregrado, Universidad de las Américas]. En *Repositorio de la Universidad de las Américas*.
<http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/6383>

Ortiz, C. del S., & Silva, D. M. (2022). Contratación Pública en Perú: Una breve revisión de su contexto. *Revista E-IDEA 4.0 Revista Multidisciplinar*, 4(11), 31–46. <https://doi.org/10.53734/mj.vol4.id217>

OSCE. (2017). *Informe Anual de Contrataciones Públicas 2016 (actualización setiembre de 2017)*.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/962425/Reporte_Definitivo_201620200708-22528-11yd5qr.pdf?v=1594194993

- Pastrana, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, 2(27), 13–40.
<https://doi.org/10.22201/FCPYS.24484911E.2019.27.68726>
- Quiñónez, M. del P., Calle, A. J., & Calle, J. S. (2023). Procedimientos por ínfima cuantía en la contratación pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. *Ciencia Y Desarrollo*, 26(3), 85.
<https://doi.org/10.21503/cyd.v26i3.2494>
- Rodríguez, M. D. C. (2016). Los principios de igualdad y transparencia en la modificación de los contratos públicos. Su sentido y alcance en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, 14, 143–157. <https://doi.org/10.22235/rd.v0i14.1292>
- Ronquillo-Riera, O. I., Borbor-Palacios, F. A., & Montúfar-Álvarez, C. A. (2022). Los Derechos Y Garantías Constitucionales en Ecuador. *Cienciamatria*, 8(2), 4–16. <https://doi.org/10.35381/cm.v8i1.690>
- Sanabria-Mazo, J. P., & Gers, M. (2018). Implicaciones del dolor crónico en la calidad de vida de mujeres con fibromialgia. *Psicología Em Estudio*, 23, 81–91. <https://doi.org/10.4025/psicolestud.v23i0.38447>
- Sarzosa, M. C., Ramírez, S. F., Palma, E. N., & Sarzosa, V. C. (2020). LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SISTEMA NACIONAL DE

CONTRATACIÓN PÚBLICA, COMO FACTOR DE EFICIENCIA

ADMINISTRATIVA EN ENTIDADES DEL ECUADOR. *Revista Gerens*, 6.<http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rgerens/article/view/1090>

Toro-Camacho, K. J., Castillo-Barrero, A. G., Paucar-Sarmiento, G. S., &

Jiménez-Montenegro, J. M. (2022). Dogmática Jurídico-Penal en Los

Profesionales Del Derecho. *Iustitia Socialis*, 7(2), 1284.<https://doi.org/10.35381/racji.v7i2.2381>

Valverde, G., & Oliva, F. (2020). El principio de sostenibilidad en las

contrataciones públicas en el Perú: un análisis de su efectividad en el marco

de la Ley N° 30225. *Círculo de Derecho Adiministrativo*, 18, 91–112.<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/228>

58

Venero, S. M. (2023). Consecuencias del fraccionamiento de las contrataciones de

bienes y servicios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado, Cusco

- 2022 [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. En *Repositorio**Institucional - UCV*.<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/123057>

Zegarra, J. (2021). ¿Fracciona y reinarás?: comentarios sobre el fraccionamiento en

el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado y su

Reglamento. En *Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica**del derecho* (pp. 31–422). Universidad del Pacífico.<https://doi.org/10.21678/978-9972-57-479-5>

ANEXOS

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: El fraccionamiento indebido en las contrataciones del Estado menores o iguales a 8UIT y los principios de la Ley de Contrataciones del Estado, Lima, 2024.

Entrevistado(a):

Fecha de entrevista:

Cargo/Profesión/Grado Académico:

CONSENTIMIENTO INFORMADO: Los investigadores informan que la participación en la presente entrevista es libre y voluntaria, por lo que los participantes no están obligados a iniciar o culminar su desarrollo. Además, los investigadores garantizan que la información recibida será utilizada estrictamente para los fines de la investigación, garantizando la confidencialidad y respeto en todo el proceso. La continuidad en el desarrollo de la entrevista es respuesta afirmativa del consentimiento.

Este instrumento de investigación pretende explorar el conocimiento de los especialistas acerca de las variables Fraccionamiento indebido en las contrataciones del Estado menores a 8 UIT y los principios rectores de la ley de contrataciones del Estado.

Preguntas

1. En su opinión, ¿De qué forma el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8UIT vulnerarían los principios de la LCE?
2. ¿Quiénes son los funcionarios o servidores públicos que intervienen en el fraccionamiento indebido realizado, a través de las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?
3. ¿Cuáles son las formas más comunes para materializar el fraccionamiento indebido realizado, mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?
4. ¿Cuál cree Ud. que serían las acciones que ejecutan los funcionarios o servidores públicos para realizar el fraccionamiento indebido, mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?

5. ¿Cómo el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT impide el cumplimiento de objetivos de las entidades públicas?
6. ¿Cómo el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT afecta la satisfacción de las necesidades públicas?
7. ¿Cómo el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT afecta la calidad de los servicios que brindan las entidades públicas?
8. ¿De qué manera el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones del Estado iguales o menores a 8 UIT genera un trato discriminatorio entre los proveedores del Estado?
9. ¿De qué manera el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT perjudica la competencia efectiva entre los proveedores del Estado?
10. En su opinión, ¿qué se debería regular en relación con el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?

.....

Firma del entrevistado (a)

DNI

Matriz de consistencia

Titulo	Problema	Objetivos	Proposiciones	Operacionalización de categorías		Metodología
				Categorías	Subcategorías	
El fraccionamiento indebido en las contrataciones del Estado iguales o menores a 8UIT y principios de las contrataciones del Estado, Lima, 2024	<p>Problema general ¿De qué forma el fraccionamiento de una contratación pública que tiene como objeto generar contrataciones menores o iguales a 8UIT vulnera los principios que rigen la LCE, Lima, 2024?</p>	<p>Objetivo general Analizar como el fraccionamiento de una contratación pública que tiene por objeto generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT vulneraría los principios que rigen de la Ley de Contrataciones del Estado y sus consecuencias, Lima, 2024.</p>	<p>Proposición general El fraccionamiento de las contrataciones públicas, que busquen generar indebidamente diversas contrataciones menores o iguales a 8 UIT, vulnera los principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado.</p>	Fraccionamiento indebido	<p>Modalidades para el fraccionamiento</p> <p>Funcionarios involucrados</p> <p>Acciones para el fraccionamiento ilícito</p>	<p>Tipo – Básico</p> <p>Nivel - Descriptivo</p> <p>Enfoque – Cualitativo</p> <p>Diseño - Fenomenológico</p> <p>Método – Analítico sintético</p> <p>Población – Abogados con especialización en Contrataciones del Estado.</p> <p>Muestra No probabilístico, constituida por 5 abogados con especialización o experiencia de más de 5 años en Contrataciones con el Estado</p> <p>Técnicas -Entrevista y análisis documental</p> <p>Instrumentos</p>
	<p>Problema específico 1 ¿Cuáles son los principios rectores de la Ley de Contrataciones del Estado que en son vulnerados cuando se fracciona una contratación pública que tiene como objetivo generar indebidamente contratos menores o iguales a 8 UIT?</p>	<p>Objetivo específico 1: Identificar los principales principios rectores de la Ley de Contrataciones del Estado que son vulnerados cuando se fracciona un contrato público que buscar</p>	<p>Proposición específica 1 El fraccionamiento indebido de las contrataciones públicas vulnera los principios rectores de la LCE: Esta práctica transgrede los principios fundamentales como la transparencia, igualdad de trato, libre competencia y eficiencia, entre otros propiciando</p>	Principios de las contrataciones del Estado	Eficacia y eficiencia Igualdad de trato	

Problema específico 2

¿Es adecuado el marco normativo respecto a la prohibición del fraccionamiento en los contratos públicos que busquen generar indebidamente contratos menores o iguales a 8 UIT, Lima, 2024?

generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

Objetivo específico 2

Analizar el marco normativo, relacionado a la prohibición del fraccionamiento en las Contrataciones del Estado que busquen generar indebidamente contratos públicos por montos menores o iguales a 8 UIT, Lima, 2024.

un entorno que permite posibles actos de corrupción y favorecimientos indebidos

Proposición específica 2

El marco normativo relacionado a la prohibición del fraccionamiento de los contratos públicos carece de dispositivos y normas complementarias de cumplimiento obligatorio que impidan o minimicen la realización de esta indebida práctica.

Problema específico 3

¿Qué factores intervienen en el fraccionamiento de un contrato público y que prácticas administrativas realizan a fin de generar indebidamente contrataciones menores o iguales a 8UIT?

Objetivo específico 3

Identificar los actores que intervienen en el fraccionamiento de un contrato público e indagar cuales son las prácticas administrativas que se realizan a fin de generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

Proposición específica 3

Los actores que participan en el proceso de las contrataciones y que indebidamente fraccionan las contrataciones públicas con el objeto de generar indebidamente diversas contrataciones menores o iguales a 8 UIT, buscan eludir los procesos rigurosos establecidos en la LCE y la RLCE, a través de malas prácticas administrativas que permiten desdoblarse la

Problema específico 4

¿Cuál es la percepción de los abogados con especialización en contrataciones con el Estado sobre las consecuencias de la vulneración de los principios de rectores de la LCE cuando se fracciona una contratación pública que busca gestar indebidamente contratos por montos menores o iguales a 8 UIT?

Objetivo específico 4

Indagar a los abogados con especialización en contrataciones con el Estado respecto a las consecuencias de la vulneración de los principios de rectores de la LCE cuando se fracciona una contratación pública que busca gestar indebidamente diversas contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT.

unidad natural de un objeto de contratación sin una debida justificación para ello, con el propósito de favorecer indebidamente a determinados proveedores del Estado.

Proposición específica 4

El fraccionamiento de las contrataciones públicas que tengan como objeto generar indebidamente diversas contrataciones por montos menores a 8 UIT, tiene como consecuencia el detrimento en la eficiencia y eficacia de los usos de los recursos del Estado. Estas actuaciones merman la alicaída confianza que tiene la ciudadanía debido a la poca transparencia en las contrataciones públicas.

Título: El fraccionamiento en contrataciones del Estado menores a 8UIT y principios de las contrataciones, Lima, 2024

Matriz de categorización

CATEGORÍA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	SUBCATEGORÍA	ÍTEMES
Fraccionamiento ilícito	Acción realizada de manera intencional con el objetivo de dividir en partes un contrato que por su naturaleza debió de realizarse de manera unitaria para que se garantice conseguir condiciones más efectivas al momento de realizar la contratación de un servicio o adquisición de un bien (Chávez, 2018).	Esta variable será investigada mediante una guía de entrevista que considerará las siguientes subcategorías: modalidades para el fraccionamiento, funcionarios involucrados, acciones para el fraccionamiento ilícito	<p>Modalidades para el fraccionamiento</p> <p>Funcionarios involucrados</p> <p>Acciones para el fraccionamiento ilícito</p>	<p>¿Cuáles son las formas más comunes para materializar el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?</p> <p>¿Quiénes son los funcionarios o servidores públicos que intervienen en el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?</p> <p>¿Cuáles son las acciones que ejecutan los funcionarios para cometer el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT?</p>
Principios de las contrataciones del Estado	Conjunto de elementos que el legislador ha considerado básicos, por un lado, para encausar y delimitar la	Esta variable será investigada mediante una guía de entrevista que considerará las siguientes	Eficacia y eficiencia	¿Cómo el fraccionamiento ilícito en las contrataciones del Estado menores

actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento y, por el otro, para controlar la discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas aplicables, en la integración jurídica para resolver aquellos aspectos no regulados, así como para desarrollar las regulaciones administrativas complementarias (Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) en la Resolución n.º 00694-2021-TCE-S3)

subcategorías: eficacia y eficiencia, e igualdad de trato

Igualdad de trato

a 8 UIT impide el cumplimiento de objetivos de las instituciones públicas?

¿Cómo el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT afecta la satisfacción de las necesidades públicas?

¿Cómo el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT afecta la calidad de los servicios que brindan las entidades públicas?

¿De qué manera el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones del Estado iguales o menores a 8 UIT genera un trato discriminatorio entre los proveedores del Estado?

¿De qué manera el fraccionamiento indebido realizado mediante las contrataciones iguales o menores a 8 UIT perjudica la competencia efectiva entre los proveedores del Estado?
