



Autónoma
Universidad Autónoma del Perú

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

TESIS

FRACCIONAMIENTO INDEBIDO EN LAS CONTRATACIONES DE CUANTIAS
MENORES O IGUALES A 8 UITs DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD,
PERÚ-2020

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ABOGADA**

AUTORA

CARLA FLORINDA MANSIGLIA ARÉVALO
ORCID: 0000-0002-6374-7465

ASESOR

MAG. MARCOS ENRIQUE TUME CHUNGA
ORCID: 0000-0003-4835-0627

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

DERECHO ADMINISTRATIVO

LIMA, PERÚ, SEPTIEMBRE DE 2021

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi familia, su amor es la fortaleza y el impulso para cumplir mis metas.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Mg. Marcos Enrique Tume Chunga, por guiarme y ser un gran apoyo en el desarrollo de mi Tesis.

ÍNDICE

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS.....	3
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
1.1. Realidad problemática.....	14
1.2. Justificación e importancia de la investigación.....	18
1.3. Objetivos de la investigación.....	19
1.4. Limitaciones de la investigación.....	20
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	
2.1. Antecedentes	22
2.2. Bases teóricas.....	26
2.3. Definición de términos básicos.....	32
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	
3.1. Tipo y diseño de investigación	35
3.2. Población y muestra.....	35
3.3. Hipótesis	35
3.4. Variables – Operacionalización.....	36
3.5. Métodos y técnicas de investigación.....	37
3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos.....	37
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	
4.1. Resultados descriptivos e inferenciales	40
4.2. Contrastación de hipótesis	60
CAPÍTULO V: DISCUSIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1. Discusiones.....	67
5.2. Conclusiones.....	77
5.3. Recomendaciones.....	80
REFERENCIAS	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Operacionalización de variables.
Tabla 2	Tabla general explicativa, programa Atlas.ti 9.
Tabla 3	Objetivo específico 2 Primer criterio de decisión.
Tabla 4	Objetivo específico 2 Cuarto criterio de decisión.
Tabla 5	Síntesis de resultados.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Objetivo específico 1. Primer criterio de decisión
- Figura 2 Objetivo específico 1. Segundo criterio de decisión
- Figura 3 Objetivo específico 1. Tercer criterio de decisión
- Figura 4 Objetivo específico 1. Cuarto criterio de decisión
- Figura 5 Objetivo específico 2. Primer criterio de decisión
- Figura 6 Objetivo específico 2. Segundo criterio de decisión
- Figura 7 Objetivo específico 2. Tercer criterio de decisión
- Figura 8 Objetivo específico 3. Primer criterio de decisión

**FRACCIONAMIENTO INDEBIDO EN LAS CONTRATACIONES DE CUANTIAS
MENORES O IGUALES A 8 UITs DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD,
PERÚ-2020**

CARLA FLORINDA MANSIGLIA ARÉVALO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL PERÚ

RESUMEN

El objetivo de este estudio fue establecer la relación entre fraccionamiento indebido (en adelante, F.I.) y contrataciones de Essalud, Perú-2020. Para este fin desarrolla tres cuestiones específicas: la figura de fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a (8) unidades impositivas tributarias (en adelante, 8 UITs), en el caso de Essalud, Perú; la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado; y la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento. Metodológicamente es de tipo básica, no experimental, de diseño descriptivo y correlacional. La muestra está compuesta por 3 especialistas en derecho administrativo y se aplica la técnica de entrevista abierta semiestructurada mediante un instrumento cuestionario para expertos. Se concluye en que es necesaria la implementación de lineamientos que conlleven a evitar la configuración de fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso de Essalud, Perú.

Palabras clave: contratación con el Estado, ley de contrataciones con el Estado, fraccionamiento indebido, principio de transparencia en la administración pública.

**UNDUE FRACTION IN THE HIRING OF QUANTITIES LESS OR EQUAL TO 8
UITs OF THE SOCIAL HEALTH INSURANCE ESSALUD, PERÚ-2020**

CARLA FLORINDA MANSIGLIA ARÉVALO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL PERÚ

ABSTRACT

The objective of this study was to establish the relationship between undue fractionation (hereinafter, F.I.) and contracting of Essalud, Peru-2020. To this end, it develops three specific issues: the figure of undue fractionation in contracts whose amounts are equal to or less than (8) tax units (hereinafter, 8 UITs), in the case of Essalud, Peru; the denaturalization of the objective of the process in the aspects of immediacy or urgency, causing the overvaluation of prices or improper procedures to the detriment of the State; and the need for the implementation of directives by the OSCE in addition to what is described in the Law and its regulations. Methodologically it is of a basic type, not experimental, of descriptive and correlational design. The sample is made up of 3 specialists in administrative law and the semi-structured open interview technique is applied using a questionnaire instrument for experts. It is concluded that it is necessary to implement guidelines that lead to avoid the configuration of undue fractioning in contracts whose amounts are equal to or less than 8 UITs, in the case of Essalud, Peru.

Keywords: contracting with the State, contracting law with the State, undue fractionation, principle of transparency in public administration.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere al tema del fraccionamiento indebido en las contrataciones de cuantías menores o iguales a 8 UITs de ESSALUD, PERÚ-2020, lo cual se puede definir como la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable, con la finalidad de cambiar la modalidad o tipo del procedimiento de selección o de evadir la normativa de contrataciones del Estado. La característica principal de este tipo dispositivo en la generalidad de los regímenes de contratación es evitar la ejecución de un explícito conducto de contratación pública.

Para analizar esta problemática es necesario mencionar sus causas, por ejemplo, la deficiente programación de necesidades anuales o el proceder impropio de algunos funcionarios y servidores en la gestión pública, comportan contravenciones legales con implicancias administrativas y penales sancionatorias, además de indemnizaciones. La investigación de esta problemática jurídica se realizó por el interés de conocer la relación entre fraccionamiento indebido y contrataciones de Essalud, Perú-2020.

Se considera que esta investigación sirve para que académicos, instituciones Públicas e incluso operadores judiciales tengan en consideración los problemas que presenta la figura de fraccionamiento indebido en las contrataciones con el Estado. Desde el punto de vista teórico, realiza un análisis de la noción de figura de fraccionamiento indebido frente al derecho administrativo y su relación con las contrataciones con el Estado desde una óptica dogmático-jurídica. Desde el punto de vista práctico resuelve un problema de carácter social en función de la norma. Los beneficios que este trabajo proporcionará están relacionados con la dogmática jurídica, como contribución a una mejor elaboración lógica de la norma. Por otro lado,

tiene una importancia sociojurídica, pues proporciona una percepción objetiva respecto a la influencia entre las variables.

La metodología fue de tipo básica, no experimental, de diseño descriptivo y correlacional. La muestra estuvo compuesta por 3 expertos en derecho administrativo. Se aplicó la técnica de entrevista abierta semiestructurada mediante un instrumento de cuestionario para expertos.

El objetivo general del trabajo de investigación fue establecer la relación entre fraccionamiento indebido y contrataciones de Essalud, Perú-2020; esto se especificó en analizar la figura de fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud, Perú; determinar si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado; y, determinar la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.

En el capítulo I se realiza el planteamiento del problema de investigación que deriva en la formulación del problema general consistente en si ¿es posible establecer la relación entre fraccionamiento indebido y contrataciones de Essalud, Perú-2020?

En el capítulo II se aborda el marco teórico que está diseñado según el esquema Categoría-dimensiones-indicadores. En este orden, la primera categoría es Contrataciones con el Estado y se basa en tres dimensiones: primera, Cuestiones generales (con sus indicadores definición, órgano gestor de las contrataciones públicas y sistema de contrataciones con el Estado); segunda, Proceso jurídico legal (con sus indicadores lapso 1933-1979, lapso 1979-1993 y lapso 1979-1993); y tercera, Principio de transparencia en las contrataciones públicas (que incluye los

indicadores de definición, transparencia como deber estatal, transparencia pasiva y transparencia colaborativa). La segunda categoría es la figura de fraccionamiento indebido y, de igual modo, está configurada por tres dimensiones y cada dimensión con tres indicadores; esto es, primero, Marco jurídico peruano (definición, noción de agrupamiento de los objetos contractuales y operación fraudulenta); segundo, fraccionamiento indebido en el Derecho Comparado (Argentina, República de Chile, República Oriental del Uruguay y República de Colombia); y, tercero, fraccionamiento por debajo de las 8 UITs (Noción, Contrataciones libres por montos menores a las 8 UITs y Proceso de selección).

En el capítulo III se plantea el marco metodológico, cuya concreción se materializa en un instrumento de recolección de datos basado en un cuestionario para expertos.

En el capítulo IV se realiza el análisis e interpretación de resultados. Este punto se comprueba la hipótesis general de que existe relación entre fraccionamiento indebido y contrataciones del Seguro Social de Salud Essalud, Perú-2020.

En el capítulo V se presenta el punto Discusiones, Conclusiones y Recomendaciones, cuyo centro es la conclusión general de que es necesaria la implementación de lineamientos para minimizar la formulación de fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú. Esta conclusión se deriva del análisis del fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, el análisis de la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado; y la demostración de que existe necesidad de la

implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.

CAPÍTULO I
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Realidad problemática

La contratación pública ha adquirido magnitud en América Latina, sustancialmente por el empuje del gasto público que ha sido el quid para promover los mercados de la Región (Benavides y Moreno, 2016).

Al presente, la correspondencia entre PIB y adquisiciones públicas regionales, presentan una intervención más reducida confrontada con sociedades más florecientes (Estados Unidos, Unión Europea). Latinoamérica se ubica atravesada por bajo el promedio mundial, dedicando un promedio de US\$ 800.000 millones por año. Estados Unidos, predomina sutilmente sobre la zona Latina; entretanto, China se sitúa en posición inferior a América Latina y el Caribe (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA], 2014)

Según SELA (2014) la Unión Europea aplica casi el 22 por ciento de PBI en contrataciones del Estado, África Subsahariana destina alrededor de 18 por ciento, BRICS emplea un porcentaje similar. Por otro lado, Estados Unidos llega rozando al 17 por ciento; y, Latinoamérica y Caribe llegan al 15.52 por ciento.

Las contrataciones públicas peruanas formulan magnitud evidente visto desde la economía, principalmente porque los diversos sectores destinan el presupuesto institucional considerando la superación y perfeccionamiento de la entidad, pues repercute en el impulso económico (Hernández, 2016).

Las contrataciones públicas en el país mantienen un procedimiento fijo, regulado por ley y su respectivo reglamento, ambos de índole administrativa bajo la orientación de garantizar el principio de transparencia, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como del Estado.

Las Contrataciones del Estado se plantean el propósito de introducir reglas enfocadas a extender el importe de los fondos públicos que siembran la acción de

perspectiva orientada en logros en los compromisos de todos los actores en el transcurso de la producción para resguardar exigencias de la comunidad con contrataciones mejor estimadas en relación con toda otra de su igual género, tolerando el acatamiento de propósitos políticos con resultado efectivo sobre los contextos de existencia de los pueblos (Rodríguez, 2020).

Se debe considerar la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 que, integrando una transformación fundamental en la noción del fraccionamiento de contratos, pues fija como regla ordinaria la partición de los contratos públicos en lotes. Este cambio normativo se propone acoger a las PYMES en la contratación pública, venciendo las vallas concernientes al volumen de los contratos (Soler, 2017).

El artículo 76° de la Carta Magna de 1993, en vigor, instituye que las operaciones y consecución de abastecimientos mediante fondos públicos se consuman necesariamente por licitación pública. Los procesos de desarrollo de los contratos públicos de servicios y planes cuya categoría y valor estampa la Ley de Presupuesto se promueve por licitación pública.

En concordancia con el texto constitucional precitado, la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones con el Estado (2014) y su Reglamento, Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, instituyen como directriz normativa la administración por objetivos en las diferentes variedades contractuales públicas de elementos básicos de la economía, segmentos del perímetro económico, para garantizar su concreción en el tiempo concurrido y lograr óptimas condiciones económicas en costo y calidad, acorde con los fines públicos. Esta normativa se sustenta en directrices que son enunciados en la Ley.

En este marco, el Estado, mediante sus organismos de administración tiene herramientas de sistematización normativa para impedir arbitrariedades y transgresiones de derechos durante el transcurso de la contratación pública.

No obstante, el proceder impropio de algunos titulares de cargos y, en general, servidores en la Administración pública, producen contravenciones legales con implicancias administrativas y penales sancionatorias, además de indemnizaciones.

Las relaciones contractuales públicas se encuentran previstas en la ley N° 30225 y el Reglamento (Decreto Supremo N° 377-2019-EF). En este sistema se presenta un ligado de fases continuadas de un complejo mecanismo de selección (licitación, adjudicación en plazos breves, selección, cotejo de costos, procesos dinámicos de entendimiento de costos y contrataciones que no atraviesan licitación). Por otro lado, las contrataciones asumen diversas técnicas propias del sistema público de contratación centralizada con distintos procedimientos (Rodríguez, 2020).

La medida ha concretado dos sistemas: por cuantía, superiores a 8 UITs (Decreto Supremo N° 380-2019-EF); y, por fin contractual, en el marco del artículo 21 de la norma que rige el procedimiento contractual público.

Diversas investigaciones coinciden en que el marco jurídico en vigor no ha conseguido desplegar un control eficaz para contener sucesos transgresores en las contrataciones públicas. Entre las más recientes, se pueden citar a Pachas (2021) que, en una línea de promoción y mejora continua de los componentes opcionales o resultados diferentes de regulación y transformación de desacuerdos, aborda la prohibición de fraccionamiento en las contrataciones en el Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja. También es destacable el estudio realizado por Aranda (2020) sobre el fraccionamiento ilícito de los contratos. Finalmente, es significativo el trabajo

de Peralta (2021) que observa las relaciones contractuales directas inferiores a 8 UITs, ya que se estaría cometiendo fraccionamiento en las compras públicas.

En principio, debe advertirse que conforme al artículo 5 del Reglamento, en la fase de categorización y enunciación del presupuesto, los departamentos encargados de realizar los requerimiento deben correspondientemente proyectar y precisar los requerimientos cuyo trato se llamará en el año fiscal sucesivo, estos deben ser concordantes con la observancia de sus oficios y consecución de fines pronosticados; de esta manera, una vez realizado el examen de las exigencias por cumplir, estas deben ser concentradas y enviadas al órgano competente para que mediante enlace con este sean afianzadas y medidas en función de las principales necesidades institucionales y el presupuesto disponible establecido.

Conforme criterios pasados de este Organismo Técnico Especializado (opiniones N° 059 -2017/DTN, N° 168-2017/ DTN, N° 193-2017/DTN, entre las demás), la normativa se basa en el principio de agrupamiento de los objetos contractuales para la provisión conveniente de bienes, servicios u obras fundamentalmente análogos para estimular el perfeccionamiento de costo y eficacia; del mismo modo propende a facilitar los contratos.

En esa línea, respecto de la preceptiva de contrataciones públicas, se tiene que su inobservancia configura un F.I., que implica la partición simulada de una adquisición unitaria debidamente proyectada.

1.2. Justificación e importancia de la investigación

En primer término, ¿por qué es decisivo llevar a cabo esta investigación? Al respecto, esta es significativa por el enfoque que tiene de la figura sobre el fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyas estimaciones son semejantes o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú, de tal manera que pretende alcanzar un ámbito holístico que pueda integrar a las dos variables comprometidas.

¿Para qué sirve esta investigación? Se considera que esta investigación será útil para fines académicos, instituciones Públicas e incluso a operadores judiciales que tengan en consideración los problemas que presenta la figura de F.I. en las contrataciones con el Estado.

¿Qué aporta esta investigación? Desde una óptica teórica, ejecuta un examen de la noción de figura de fraccionamiento indebido frente al derecho administrativo y su relación con las contrataciones con el Estado desde una óptica dogmático-jurídica. Desde el punto de vista práctico resuelve un problema de carácter social en función de la norma.

Los beneficios que este trabajo proporcionará, están relacionados con la dogmática jurídica en relación a que servirá para una mejora en la elaboración lógica de la norma. Por otro lado, tiene una importancia sociojurídica, pues proporciona una percepción objetiva respecto a la influencia entre las variables.

¿Quiénes serán los beneficiados y de qué manera? La propuesta de solución al problema jurídico formulado, pasa por la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a las descritas en la Ley y su Reglamento, ya que al tratarse de un supuesto excluido del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE, solo en función del monto de contratación, las contrataciones equivalentes o inferiores a 8 UITs se hallan al margen del contexto de la función

normativa vigente, haciendo que cada entidad genere un procedimiento interno del funcionamiento de este tipo de contrataciones, no existiendo uniformidad como en el caso de los demás procedimientos, por lo tanto, la falta de parámetros de control en los procesos a fin de advertir y evitar la constitución de fraccionamientos indebidos en la contratación pública, generando compras sin procedimiento evitando que estos sean públicos y de mayor participación.

¿Qué es lo que se prevé cambiar mediante esta investigación? Busca la uniformidad normativa que en cada institución sirva para sortear la constitución de fraccionamientos indebidos en la contratación pública, formando compras sin procedimiento correcto, sin carácter público y de participación amplia.

¿Qué problema práctico resuelve esta investigación?: Malas prácticas administrativas, pérdidas de dinero público y corrupción.

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Establecer la relación entre fraccionamiento indebido y contrataciones de Essalud, Perú-2020.

1.3.2. Objetivos específicos

- Analizar la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud - 2020, Perú.
- Determinar si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.
- Determinar la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.

1.4. Limitaciones de la investigación

El tiempo solo alcanza al año 2020. Se limita únicamente al problema del fraccionamiento en las contrataciones. No aborda los contratos con el Estado en general. Discute en base de las opiniones del OSCE respecto de las variables. El presupuesto es limitado a un investigador y un asistente. Se cuenta con el acceso a bibliografía principalmente pública, indexada y virtual.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

2.1.1. Antecedentes nacionales

Bocanegra (2020) plantea como objetivo identificar las raíces de las anomalías en periodo de proyección y actos iniciales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Estado Peruano en los años 2017 y 2018. Metodológicamente, realiza un análisis descriptivo, aplica un muestreo no probabilístico sobre el Ministerio de Vivienda y Construcción 2017 y 2018, aplica la técnica de recolección de información bibliográfica. Concluye en que:

Existe una trama de perfeccionamiento de la eficiencia de las contrataciones públicas que ha logrado trascendencia en la política y economía peruana y que esta manifestación se debe a la cercana reforma legal que posee como primordial orilla la transformación de la metodología de los mecanismos de selección; no obstante, igualmente se manifiesta que en el período de categorización y sucesos preparatorios germinan las iniciales insuficiencias que son deslizadas a través proceso de contratación afectando las disímiles etapas. (p.37)

Calderón (2019) plantea como objetivo determinar:

Las posibles consecuencias de la vulneración del artículo 19º del reglamento de la ley N° 30225 en los gobiernos locales de la ciudad de Tacna en el periodo 2017. Se entrevistaron a 20 funcionarios que laboran en la logística edil de Tacna; también se consideraron 10 abogados. Se aplicó el método inductivo y deductivo, estudio de casos y legislación comparada. Los resultados de la investigación dieron a conocer un alto grado de vulneración del artículo 19 del reglamento de la Ley N° 30225 afín con la proscripción de fraccionamiento de

las contrataciones en los gobiernos locales de la ciudad de Tacna, período 2017. (p. 2)

Añazco (2019) se propone como objetivo examinar la trascendencia de las contrataciones estatales inferiores a 8 UITs, ejecutadas por interesados, acompañados por las proposiciones de conclusión que actúen como contribución a la Entidad, para intensificar y extender las líneas de respuesta positiva en las contrataciones del Estado a los interesados. Metodológicamente, la publicación se fundamenta en entrevistas. Por otro lado, es de tipo básica y enfoque cualitativo, emplea estudio de casos. La muestra es de tres funcionarios. Los instrumentos empleados fueron guías de entrevista. Concluyen en que: “Para considerar un requerimiento es clave que el usuario establezca las particularidades del bien, servicio u obra para impulsar las etapas y lograr resultados propicios en su desempeño” (p. 42).

Chávez (2018) se plantea como objetivo “comprobar si las entidades públicas están fraccionando indebidamente sus contrataciones de servicios de telecomunicaciones, mediante realización de dos o más adquisiciones debajo del nivel de 8 UITs, para sortear el empleo de la Ley de contrataciones del Estado” (p. 2). Esto trae como efecto amputar adrede el acercamiento de otros proveedores para brindar iguales servicios, con preferible costo y calidad. Su metodología es cualitativa de carácter hermenéutico e interpretativo que sigue un enfoque dogmático jurídico. Concluye en que: “Los organismos del Estado precisan pactar servicios, conservar vínculo de usuarios y optimizar su elaboración” (p. 66).

Ponce (2018) se traza como objetivo valorar la influencia de fraccionamiento de pago de Electro Puno S.A.A. Metodológicamente, el diseño es cuantitativo, el tipo es no experimental; aplicó el método analítico, descriptivo y deductivo; se asentó en

análisis documental, observación directa y entrevista; la muestra estuvo compuesta por los estados financieros de la empresa electro Puno S.A.A. 2014 y 2016. Concluye en que:

El horizonte de fraccionamiento de pago es costoso por causa del monto adeudado anualmente, del mismo modo, se expresa que no concurre verificación, dado que el examen del fraccionamiento, a través del régimen comercial empresarial específico, descubre un aumento en 2014-2015 y depreciación minúscula el 2000. (p. 137)

2.1.2. Antecedentes internacionales

Lajara (2020) se plantea como objetivo analizar exegéticamente la división y el fraccionamiento del objeto del contrato visto desde el prisma de la legislación vigente concluyen que la actual Ley de contratos públicos reconoce la utilidad división en lotes del objeto del contrato y opta como norma general siempre por su uso.

El empleo de este mecanismo, aparte de introducir a las PYMES como competidoras en el ámbito público, supone un conocimiento creciente acerca de lo que es la división en lotes; es decir, acerca de la legalidad; por lo tanto, la ilegalidad del fraccionamiento del objeto irá volviéndose cada vez más evidente. (p. 56)

Soler (2017) se plantea como objetivo abordar los conceptos clave de división en lotes del asunto del contrato; y exponer cómo se concreta y que líneas identifican el fraccionamiento no autorizado. Metodológicamente, se trata de un artículo cualitativo, hermenéutico, con enfoque dogmático jurídico. En el que se puede resaltar que: Un fraccionamiento indebido o no autorizado puede arrastrar resultados de múltiples características (responsabilidad patrimonial e infracciones en transparencia).

Brito (2017) se plantea como objetivo esclarecer como el fraccionamiento de contratos puede configurar el tipo penal de suscripción de contratos sin acatamiento de exigencias normativas, observa las exigencias de tipo penal y si con tal procedimiento se está quebrantando la legalidad penal. Metodológicamente, se trata de una tesis de carácter cualitativo, exegético de nivel descriptivo y analítico.

En esa misma línea, el fraccionamiento no resulta ilícito en muchos casos, sino que se configura forzoso para proteger el interés general. Pero todo estriba en el examen del juez en relación con lo determinado en la Corte para establecer si la segmentación convenida fue legítima ya que en la norma tal práctica se halla desterrada (Brito, 2017).

Padrón (2017) se propone como objetivo analizar la evolución legislativa de la contratación menor. Metodológicamente, se trata de una tesis cualitativa con enfoque histórico jurídico, de nivel descriptivo y analítico. Se puede resaltar de sus conclusiones, en que los contratos menores aparecen determinados fundamentalmente por su cuantía, correspondiendo estimar la marcha ejecutada, para demarcar hay un contrato menor. Contrariamente, desde 1965 con la LCE, atravesando por la LCAP de 1995 y hasta la ordenación actualmente en uso del TRLCSP de 2011, la cuantía por la que se precisan los contratos menores depende de la clase de contrato.

Rodríguez (2017) se trazó como objetivo practicar un examen del fondo considerando los precedentes históricos hasta el actual conjunto de Directivas comunitarias y el PLCSP. Metodológicamente, tiene un enfoque histórico-jurídico y dogmático jurídico, pues realiza una revisión de los antecedentes históricos del sistema legislativo, examina la ordenación en los sistemas europeos de negociación, también los veredictos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; al mismo tiempo,

aprecia el Código europea de buenas prácticas para proveer camino a las PYMES. Se resalta en ideas generales, que la reciente disposición de la directiva 20 2014/24 es eficiente pues favorece el aflujo de pequeña y mediana empresa al establecer que concernirá evidenciar la no parcelación de lotes.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Contrataciones con el Estado

2.2.1.1. Cuestiones generales.

Villanueva (2020) ha esbozado que las entidades operadoras especializadas, planes específicos, sistemas, empresas públicas, los medios descentralizados y restantes entidades podrán componer relaciones contractuales, con reserva de que estas se desenvuelvan con legitimidad, representatividad legal o encargo de facultades, cabida, competencia. Conjuntamente, se requiere que procure un fin público de favorable valor público.

El instrumento gestor de relaciones contractuales públicas despliega el procedimiento de desarrollo del contrato público. En los iniciales seis meses del año fiscal se instala el Plan Anual de Contrataciones (PAC); de tal modo, las extensiones interesadas confeccionan un registro de insuficiencias planteando exigencias ordinarias en el marco de un plan operativo institucional.

2.2.1.2. Proceso jurídico legal.

Añazco (2019) ha establecido con claridad que las contrataciones públicas, brotan con un sostén jurídico de los viejos Ministerios de Hacienda y de Comercio, formulando un Decreto Supremo (1950) de Fomento y Obras Públicas. Comienzan las obras públicas y compras con el presidente Odría, (1948-1956) exaltando la construcción de unidades escolares.

Para el período 1956-1978, se financiaron obras y servicios con financiamiento públicos y donaciones generadas por convenios de préstamos internacionales; no obstante, se consiguieron dotes oscuras, acopio superfluo, descargos ilegales, entre otros problemas.

En 1978 se crea el sistema de abastecimiento que encargó esta tarea a la Dirección Nacional de Abastecimiento. Ya con la Constitución de 1979, surgieron normas para comprimir los plazos de contrataciones, adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas. Se aprobó un sistema obligatorio de contratos servicios, suministros y realización de obras en procesos pensados en función de los principios de eficacia y la transparencia. Este conglomerado normativo generó un texto único, el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (según el artículo 143 de la Constitución entonces en vigor). Se desarrollan licitaciones para negociación de servicios y planes específicos con fundamento en la Ley de Presupuesto. A la par se dictan dos reglamentos: de contratos de obras públicas y de adquisición de bienes, servicios y suministros; y, una ley de contratación de consultorías.

En esa época, el Consulcop tenía por misión solucionar en grado final administrativo los litigios provenientes de observancia convenida de la dirección y el empresario particular; pero también se podía recurrir al Poder Judicial.

La Ley N° 26850, sobre Contrataciones públicas congregó la regulación de operaciones administrativas de categorización de empresas en situación de vendedores. Se fundó el Consucode como ente revisor de Contrataciones públicas.

La Ley N° 27730, (2000) desarrolla y configura el proceso contencioso-administrativo. En este proceso, se incorpora la Organización Mundial del Comercio como entidad mediadora y la Asociación Latino Americana de Integración.

2.2.1.3. Principio de transparencia en las contrataciones públicas.

Idrogo (2021) destaca que la transparencia es un principio del derecho caracterizado por la difusión por funciones donde los funcionarios tienen el deber de exhibir información. La transparencia es un principio previsto en los artículos 3, 43 y 45.

En las adquisiciones se plantean presupuestos y se observa la expansión de altas sumas en capitales para transacciones públicas. En la gestión pública de adquisiciones se aplican capitales públicos en base al principio de racionalidad para operar los fondos estatales. En este orden, surge lo que se denomina transparencia configurada como deber estatal de requerir a cualquier institución pública información pertinente que precisa la colectividad. Toda información de entes del estado debe ser pública. La transparencia pasiva es el derecho de acceso a la información pública en cualquier momento. Por tanto, las instituciones de la nación deben resolver solicitudes individuales y ofrecer información independientemente. La transparencia colaborativa implica el deber de publicar información y el derecho a sistematizarla y criticarla. En esta línea los entes estatales tienen el deber de revelar su régimen de rendición de cuentas, de tal modo que la colectividad lo pueda valorar.

2.2.2. La figura de fraccionamiento indebido

2.2.2.1. Marco jurídico peruano.

El fraccionamiento es la acción intencional que pretende fragmentar en dos o más porciones una contratación que, por sus singularidades constituye un mecanismo para afianzar la producción de contextos más eficientes en el intervalo de contratación de servicios. Representa que la ilegalidad del fraccionamiento reside en el propósito de un funcionario para evitar la intervención de un canal de selección determinado o impedir íntegramente el régimen de contratación pública máxime si se trata de

recursos ineludibles apropiadamente presupuestados y con conocimiento de la exigencia administrativa o el suministro obtenible, en más de una contratación con idéntico propósito.

Se aplica la noción de agrupamiento de los objetos contractuales que junta apropiadamente bienes, servicios, consultorías u obras substancialmente análogas, para estimular la perfección de precio y calidad ante un sistema económico de escala. Implica que la institución del estado pueda contratar proveedores en condiciones de prestar servicios con óptimos escenarios técnicos y económicos al interior del mercado. En este orden, una acción fraudulenta radica en una patente negación para simular una exigua cuantía en la adquisición. De este modo se generan procedimientos expeditivos y no competitivos.

2.2.2.2. Fraccionamiento indebido en el derecho comparado.

Muchos países han suscrito voluntariamente el cumplimiento convenios internacionales para salvaguardar la constitución de regímenes de contratación pública transparentes, que ponderen tratamientos paritarios para sortear actuaciones que se configuren como contravenciones al apropiado empleo de recursos públicos.

Se denomina fraccionamiento de contrataciones a uno de los dispositivos reconocidos perpendicularmente en la generalidad de los regímenes de contratación que es esgrimido para evitar la ejecución de un explícito conducto de contratación pública.

Argentina.

Rige el Régimen de Contrataciones del Estado Nacional y el Reglamento del Régimen de Contrataciones. Las dos normas prohíben fraccionar las contrataciones.

El artículo 45 del Decreto N° 1023/ 2001 prohíbe el acto de fraccionar una contratación, bajo la denominación de desdoblamiento. Se prohíbe el fraccionamiento

con propósito de evitar empleo de sumas máximas determinadas por el reglamento y las operaciones de elección.

El apartado 30 del Decreto de Reglamentación (2014) plantea que se presumirá el desdoblamiento, en término de tres meses, a partir de la convocatoria “Sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen” (p. 43).

República de Chile.

La Guía de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, apartado 7, fija que la administración no podrá partir sus contrataciones para variar el mecanismo de relación contractual. El apartado 13 insta que la Administración no podrá dividir sus contrataciones para trastornar la tramitación del contrato. No despliega ni detalla las hipótesis de fragmentación en la contratación.

Existe, sin embargo, jurisprudencia (Opinión N° 54491, 2008) que establece el presupuesto de fragmentación en caso de que de compruebe la ejecución de contrataciones continuadas con un igual proveedor y con idéntica materia contractual, máxime si no cuenta con motivación.

Se denominan compras o contrataciones fragmentadas con un límite cúspide de 1.000 UTM ante igual proveedor por corto plazo, obteniendo idénticos bienes. Se supondrá contratación fragmentada si en plazo no superior de un mes, resulten más de 3 compras de igual rótulo ejecutadas por trato directo, medido desde que se efectúa la primera adquisición.

República Oriental del Uruguay.

Rige el Texto Único Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera. El fraccionamiento de las contrataciones está consentido a condición de que se presente motivación que lo acoja.

El artículo 32 prescribe que demostración de fraccionamiento ficticia con propósito de realizar una maniobra de enmarque sobre términos se valorará como falta sujeta a sanciones. La ejecución de cualquier procedimiento de selección deberá facilitar el camino plural de proveedores.

República de Colombia.

Rige el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (1993) enmarca la proscripción de fragmentar contratos en dos o más fragmentos para esquivar la invitación del procedimiento contractual o concurso debido. El artículo 24 del estatuto sistematiza las experiencias inmersas en transparencia. Esboza que las autoridades no obrarán con apartamiento o atropello de autoridad y extenderán sus capacidades exclusivamente para los objetivos anotados por ley.

Prohíbe, además, sortear vías de selección presentando a la Transparencia como principio siempre en vigor. No obstante, actualmente la prohibición de fraccionar una contratación manifiestamente continúa siendo antagónico con la ley, debido a que significa una evasión frente al principio de transparencia (artículo 24 de la Ley 80) que debe ser observado por el funcionario que lo consintió con alcances penales y disciplinarios (delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales o participar precontractual o contractualmente en menoscabo del patrimonio estatal o inobservancia de principios).

2.2.2.3. Fraccionamiento por debajo de las 8 UITs.

La ejecución de trato por estimaciones inferiores de 8 UITs, implica que las instituciones estatales no se contienen respecto de un procedimiento anterior que las intime a ejecutar un paradigma de análisis de mercado que soporte la valoración de diferentes ofertas que le consientan elegir a aquella empresa que le suministre el servicio requerido en tramas más propicias y limitadas. Los tratos libres por

estimaciones reducidas a menos de 8 UITs no cumplen un proceso delimitado por la Ley, por lo que la exploración del mercado dependerá de los parámetros asumidos por cada entidad para valorar el servicio o bien consultado a una cantidad de abastecedores no establecida, subsistiendo la selección del proveedor a una enorme vaguedad, abriendo un campo amplísimo a favor del funcionario comisionado de la contratación.

El funcionario decide directamente qué proveedor es el más apto para integrar las exigencias de las instituciones públicas estando facultado para seleccionar no precisamente al proveedor más barato del mercado o quien brinde servicios y/o bienes de superior aptitud técnica.

2.3. Definición de términos básicos

- Contratación con el Estado:

Es aquel vínculo que se establece entre las entidades públicas con las personas naturales o jurídicas para la adquisición de bienes, servicios u obras. Estas contrataciones se llevan a cabo en el momento de gestionar, ejecutar las obras o proyectos a nivel nacional y deben de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, eligiendo a ciertos proveedores que cumplan los requisitos básicos. (Instituto de Ciencias Hegel, 2021, párr. 1)

- OSCE:

Es un Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, es un organismo especializado adjunto al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, y tiene como objetivo el hacer cumplir las normas de contrataciones en la adquisición pública, para que así sean

correctamente distribuidas y aprovechadas por todas las entidades públicas. (OSCE-Perú, 2021, sección ¿Qué es la OSCE?)

- Ley de contrataciones con el Estado:

Es un documento que en su contenido tiene reglas que son planteadas por la entidad que convoca, en el mismo se observa que explica como se va a dar todo el proceso, condiciones que van a dar desde la preparación y ejecución, además de los derechos y obligaciones de cada uno de los participantes, desde postulantes, hasta el que va a ser el contratista, todo ello en el marco de la Ley y reglamento. (Decreto Supremo N° 184-2008-EF, 2008)

- Fraccionamiento indebido: “Es la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada, que tiene por finalidad cambiar la modalidad de contratación en el procedimiento de selección y omitir la aplicación de las normas de Contrataciones con el Estado” (OSCE-Perú, 2016, párr. 3).
- Principio de transparencia en la administración pública:

Este principio se basa en la extensión del principio de publicidad, el mismo que se basa en la actividad de la administración, mientras la transparencia es la que se basa en permitir el poder público y su accionar sea público, sin secretos, y si la situación, ya sea activa o pasiva, sea vista por todos. (Zak, 2016, p. 1)

CAPÍTULO III
MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo y diseño de investigación

Siguiendo Cobos y González (2020) esta investigación es de tipo básico, pues considera la categorización de las reglas legales, jurisprudencia y doctrina); conjuntamente, se emplea una disposición teórico-metodológica porque conecta el derecho con la práctica socio-jurídica de expertos sobre su percepción sobre reincidencia y delito.

En cuanto al diseño, siguiendo a Hernández et al. (2014) es fenomenológico hermenéutico, debido a que se enfoca en la exégesis de la práctica social y los textos. No se sujeta a pautas rígidas, por el contrario, se interaccionan diligencias indagatorias: a) definir el problema de investigación, b) reflexión, c) categorización y puntos primordiales d) descripción y e) interpretación.

3.2. Población y muestra

Se toma el conjunto de expertos en derecho administrativo en relación con F.I. en las contrataciones de Essalud, Perú-2020.

Está representada por expertos en este aspecto con más de 15 años de actividad técnica y con maestría en Derecho administrativo.

La muestra seleccionada obedece a los siguientes requisitos: tres expertos en Derecho administrativo, que hayan trabajado en Essalud, Perú-2020, con más de 15 años de praxis técnica y con maestría en Derecho administrativo.

3.3. Hipótesis

3.3.1. Hipótesis principal

Existe relación entre F.I. y contrataciones del Seguro Social de Salud Essalud, Perú-2020.

3.3.2. Hipótesis específicas

- Presencia de la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales

o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú - 2020.

- Existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.
- Existe la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.

3.4. Variables – Operacionalización

Tabla 1

Operacionalización de variables

Categorías	Dimensiones	Indicadores
Contrataciones con el Estado	Cuestiones generales	Definición
		Órgano gestor de las contrataciones públicas
		El sistema de contrataciones con el Estado
	Proceso jurídico legal	Lapso 1933-1979 Lapso 1979-1993 Lapso 1979-1993
La figura de F.I.	Principio de transparencia en las contrataciones públicas	Definición Transparencia como deber estatal Transparencia pasiva y transparencia colaborativa
	Marco jurídico peruano	Definición Noción de agrupamiento de los objetos contractuales Operación fraudulenta
	F.I. en el Derecho comparado	Argentina República de Chile República Oriental del Uruguay República de Colombia
	Fraccionamiento por debajo de las 8 UITs	Noción Contrataciones libres por montos menores a las 8 UITs Proceso de selección

3.5. Métodos y técnicas de investigación

En el presente trabajo de investigación se empleará la entrevista – semiestructurada. Con relación a las técnicas que utiliza la entrevista, las preguntas que son semiestructuradas se caracterizan por dar al entrevistado la opción de responder las preguntas con sus propias palabras o ideas; estas nos permiten lograr detalles en las respuestas de los entrevistados, dándonos información veraz. Haciendo una comparación con los cuestionarios cerrados, podemos decir, que nos permite manejar información de mayor vigor, y finalmente en la presente se aplicará el cuestionario a los expertos en el tema (Hernández et al., 2014).

3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

En el presente trabajo de investigación, se utilizó la entrevista a través de un cuestionario con preguntas semiestructuradas; los objetivos que busca la entrevista están dirigidas a la problemática que plantean las variables de estudio.

Con relación a las personas que han sido entrevistadas, son expertas en derecho, en materia administrativa.

Respecto, a la aplicación de la entrevista, la misma que se inició explicando el propósito y como se desarrollaría, aclarando las posibles dudas que se podrían presentar en el desarrollo de las preguntas además se explicó que la duración sería de 30 minutos; antes de finalizar la entrevista verifico que no quede ningún punto sin desarrollar y que los expertos entrevistados no tengan nada que agregar. Dichas entrevistas se transcribieron de tal forma que se aprecia las evaluaciones, conclusiones y resultados.

Para el correcto análisis cualitativo utilice el programa Atlas.ti 9, dichos resultados se verán reflejados en diversas figuras, que añadiremos en el desarrollo del presente trabajo.

A modo de explicación del anterior programa informático, podemos indicar que se trata de relacionar conceptos, categorías y cuestiones con la finalidad de crear teorías. Adicionalmente, el investigador o investigadores juntan los datos obtenidos de diversas fuentes, y el programa los agrupa y da como resultados esquemas.

Las pautas de codificación, las define el investigador. En la utilización de este programa obtenemos la combinación de diferentes datos o documento, de tal manera que obtenemos resultados de estudio. Adicionalmente, podemos obtener conteos y cambiarlos de forma, a uno gráfico según la correlación, como, por ejemplo, categorías, dimensiones e indicadores. Para finalizar, el investigador cuenta con la posibilidad de insertar información y añadirla al examen; y mientras tanto se puede dar enfoques o análisis, con diversas figuras como, diagramas, esquemas, entre otros. (Hernández et al., 2014)

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Resultados descriptivos e inferenciales

De seguido, se trazan los descubrimientos de la investigación siguiendo el orden de cada objetivo específico. Cada objetivo está dividido en criterios de decisión, de este modo se podrá determinar si las hipótesis planteadas se han comprobado. Se culmina con los hallazgos respecto del objetivo general.

Cada objetivo se ha dimensionado en diversos códigos. Por ejemplo, el Objetivo específico 1 se ha dimensionado en criterios de decisión. Y cada criterio de decisión ha sido dividido en indicadores. Por ejemplo, el código Análisis de la figura, está subdividido en los indicadores Análisis del fraccionamiento, análisis de la objeción y marco normativo. A continuación, se presenta una tabla general explicativa de lo abordado por el programa Atlas ti 9.

Tabla 2

Tabla general explicativa, programa Atlas ti 9

Objetivos	Criterios de decisión
	Análisis de la figura
Objetivo específico 1 analizar la figura del fraccionamiento indebido	Órgano gestor de las contrataciones y problemas del F.I. Principio de transparencia como deber público
Objetivo específico 2 de la desnaturalización del fraccionamiento indebido	Proceso histórico normativo Desnaturalización del objetivo Agrupamiento de los objetos contractuales y desnaturalización Operación fraudulenta Derecho comparado
Objetivo específico 3 aporte	Necesidad de la implementación de directivas adicionales

Objetivo específico 1

Acerca de analizar la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú 2020, Objetivo específico 1. [O.E.1]. Se han establecido 4 criterios de decisión.

Primer criterio de decisión.

Respecto al primer criterio de decisión del O.E.1: análisis de la figura de F.I. en contrataciones cuyas estimaciones son semejantes o de menos de ocho Unidades Impositivas Tributarias, en el caso Essalud Perú.

Primer hallazgo.

El fraccionamiento se encuentra prohibido por la normativa actual en contrataciones. En efecto, se ha encontrado que, de acuerdo con lo determinado por el artículo 5 del Reglamento:

Durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad deben programar y definir con precisión sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y obras cuya contratación se convocará durante el año fiscal siguiente, las cuales deben ser concordantes con el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus metas previstas; de esta manera, una vez efectuado el análisis de las necesidades a satisfacer, estas deben ser agrupadas y remitidas al Órgano Encargado de las Contrataciones para que —*en coordinación con este*— sean consolidadas y valorizadas sobre la base de las prioridades institucionales y la disponibilidad presupuestal asignada al ejercicio fiscal. (Flores, 2017, p. 2)

Segundo hallazgo.

El fraccionamiento se encuentra prohibido por la normativa actual en contrataciones, aunque en la práctica muchas veces es la única forma de observar

las insuficiencias de las disímiles plataformas de intereses, sobre todo en situaciones de desabastecimiento inminente ante un alargamiento no previsto en el cronograma de un proceso de selección ya convocado, debido a nulidades, apelaciones o declaraciones de desierto, elevación al OSCE de observaciones y consultas, entre otras. En este orden, se deriva que los “fraccionamientos” deben de ser evaluados en cuanto a su origen y justificación para determinar en qué casos son estrictamente necesarios para cumplirla finalidad pública.

Tercer hallazgo.

El apartado 29.6 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se establece como agregado que la exigencia contiene los requerimientos precavidos en leyes, constituciones técnicas, normas sanitarias, reglamentos que rigen la contratación pública de forma obligatoria. Igualmente, contiene ordenaciones advertidas en reglas técnicas facultativas, a condición de que garanticen la observancia de requerimientos prácticos o experimentados; se compruebe que concurre en el mercado algún organismo que logre garantizar la observancia de tal regla técnica; y, no quebranten las pautas de condición forzosa.

Lo anteriormente citado se condice con el apartado 29.8 del Reglamento del mismo texto que establece que el usuario responde por la proporcionada enunciación de la exigencia, correspondiendo apuntalar la disposición técnica y comprimir la insuficiencia de su enunciación por faltas o carencias metodológicas que redunden en la vía contractual.

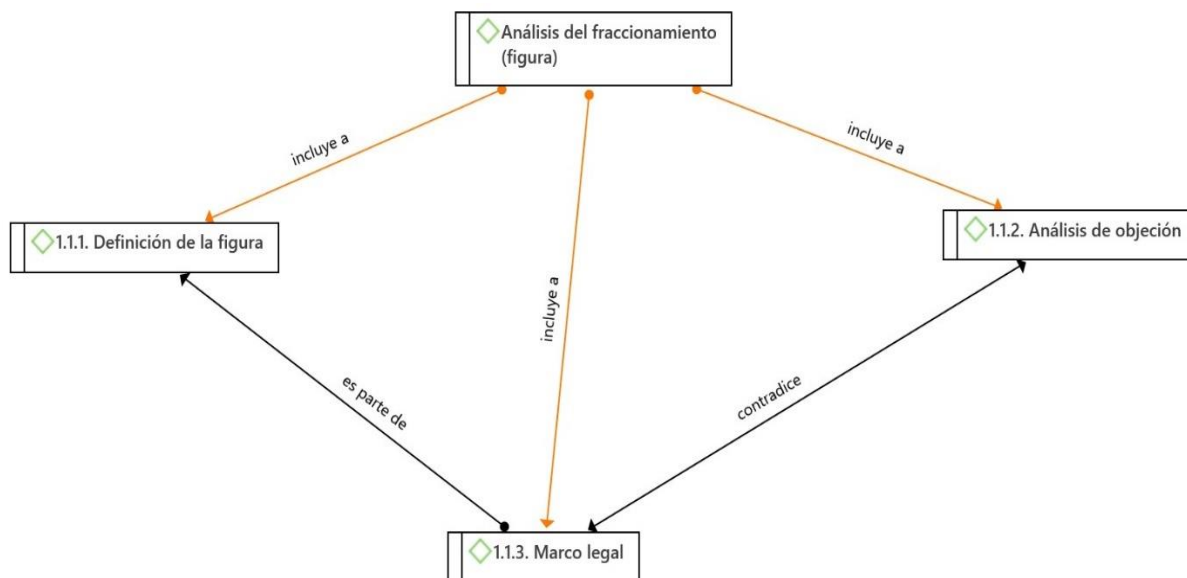
No obstante, el artículo 5 instituye las hipótesis separadas del perímetro de usanza subordinadas a control del OSCE, señalando en su numeral 5.1:

Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la

Ley: a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a 8 UITs, vigentes al momento de la transacción. (El Peruano, 2019, p. 4)

Figura 6

Objetivo específico 1. Primer criterio de decisión



Segundo criterio de decisión.

Respecto al segundo criterio de decisión, el Órgano gestor de las contrataciones y problemas del F.I. en las contrataciones con montos iguales o menores a 8 (ocho) Unidades Impositivas Tributarias, en el caso Essalud Perú, se encontraron los siguientes hallazgos:

Primer hallazgo.

La plataforma interesada, comprometida con exponer exigencias, por lo general, tiene incomprensión del cuadro preceptivo contractual pues expresa escaso o nulo discernimiento y, al no contar con personal calificado, conlleva a una mala formulación de estos. Debe agregarse que, si bien la Directiva de Menores a 8 UITs, aprobada mediante Resolución N°836-PE-ESSALUD-2020, de fecha 29/05/2019, establece el procedimiento a seguir, sin embargo, es necesario resaltar que muchos

de ellos son no programables debido a la necesidad de la entidad, motivo por el cual deben atenderse de manera inmediata, a fin de poder cumplir con la necesidad del área usuaria.

Segundo hallazgo.

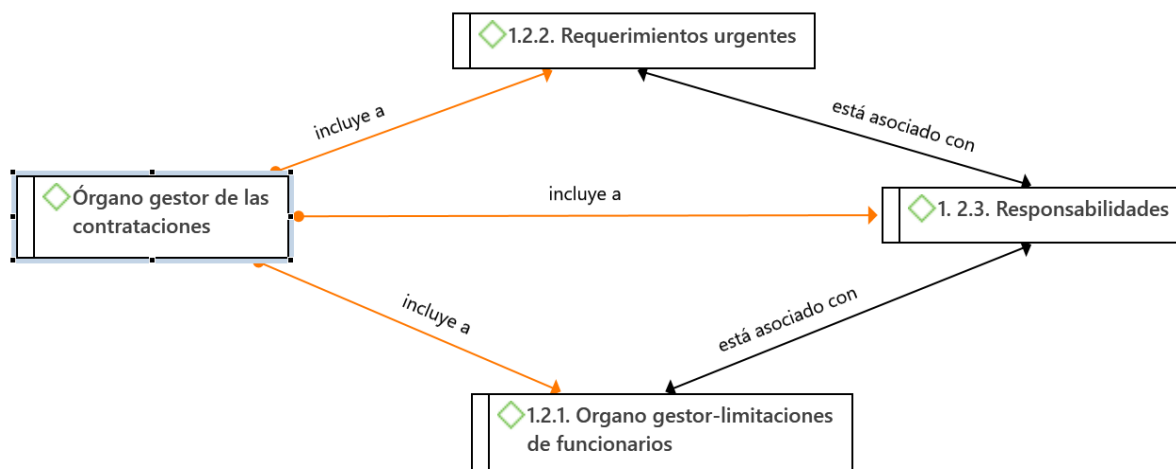
En algunas oportunidades se presentan los famosos requerimientos urgentes de atención, como por ejemplo los servicios urgentes de transporte, coffee break, pasajes, y necesidades propias de la pandemia, entre otros, que a veces escapan de todo tipo de programación previa realizada, los que necesariamente deben contratarse a solicitud de las áreas usuarias.

Tercer hallazgo.

Los problemas que presenta la figura del F.I. se relacionan con responsabilidades administrativas y civiles de gerentes o encargados, máxime cuando se trata de locadores de servicio, que generan desnaturalizaciones, pago de beneficios sociales y demás beneficios sociales generados y cuando se trata de bienes y servicios en general pueden derivar además en responsabilidades penales por colusión.

Figura 7

Objetivo específico 1. Segundo criterio de decisión



Tercer criterio de decisión.

Como tercer criterio de decisión, se ha determinado al Principio de Transparencia como deber público y problemas que presenta la figura de F.I.

Primer hallazgo.

Se transgrede el principio de transparencia al no sincerar e integrar debidamente las necesidades anuales firmes planteándolas como insuficiencias disímiles. Para la configuración del F.I. deben concurrir una segmentación ficticia de una contratación unitaria correctamente proyectada y acervo presupuestal; además, el propósito funcional de trastorna del modo o índole de desarrollo de la selección para que los procesos tengan menos exigencias de difusión, transparencia y afluencia. En efecto, a diferencia de los mecanismos de selección que se publican en el SEACE desde la etapa de convocatoria (sumado a que se puede visualizar el desarrollo de cada una de las etapas hasta el otorgamiento de la buena pro, sumado a la posibilidad de impugnación), en el caso de las contrataciones inferiores o equivalentes con las 8 UITs, estas no se publican en su integridad, es decir, uno no

puede visualizar el desarrollo del referido procedimiento (indagación de mercado y adjudicación).

No obstante, existe la obligación de publicar todas las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs, en el término de los diez primeros días hábiles del mes consecutivo, es decir cuando la contratación ya ha sido efectuada y hasta ejecutada (en muchos casos), aunado a que sólo se publica la orden de compra o de servicios.

Segundo hallazgo.

Es significativo destacar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de 1993 (Colombia) que instituye la proscripción de fragmentar una contratación en dos o más porciones para sortear la convocatoria. Esta regla eliminó textualmente la prohibición; pero no simboliza que tal modo de operar puede ser razonada como lícita.

En el régimen colombiano, no obstante, la proscripción de fragmentar un contrato no concurre al presente manifiestamente, su comisión continúa estando contra ley, dado que fragmentar una contratación para eludir la transparencia posee repercusiones penales y administrativas. El artículo 410 del Código penal persigue el acuerdo sin observancia de requerimientos de ley, es decir, sin la observancia de exigencias básicas, para provecho propio ilegítimo.

Tercer hallazgo.

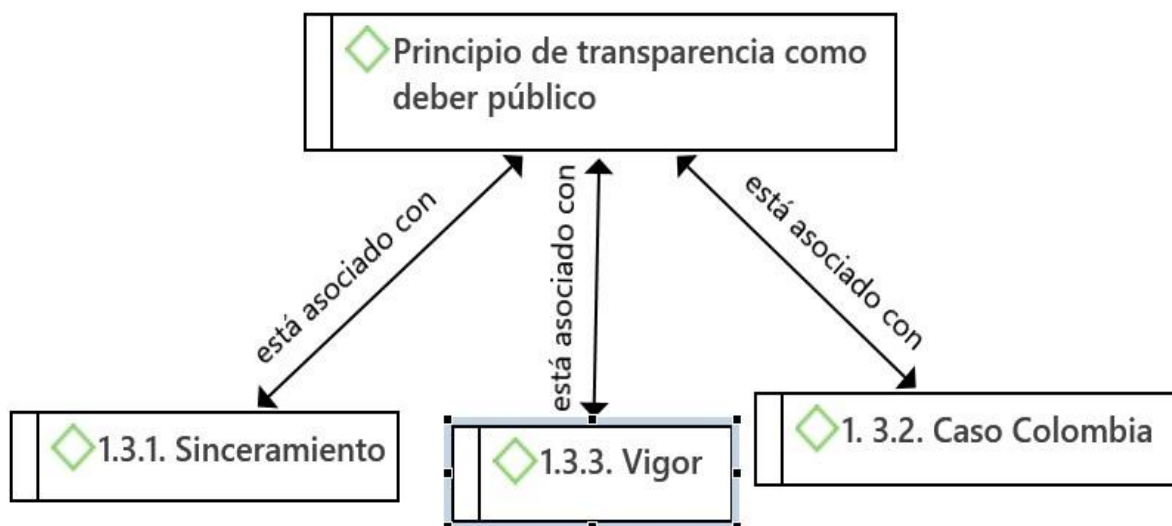
De acuerdo con los Principios de la contratación pública, el Principio de Transparencia, que encontramos en el artículo 2 del Título Preliminar de la ley de contrataciones con el Estado menciona en el inciso c:

Las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de competencia, y que la contratación se desarrolle

bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico. (El Peruano, 2019, p. 3)

Figura 8

Objetivo específico 1. Tercer criterio de decisión



Cuarto criterio de decisión.

Respecto al cuarto criterio de decisión, el proceso histórico normativo y problemas que presenta la figura de F.I.

Primer hallazgo.

Se ha hallado que históricamente, los principales problemas se han presentado como procesos administrativos por los Órganos de Control hacia los funcionarios derivados de procesos de desnaturalización por locadores de servicios y procesos de corrupción de funcionarios.

Segundo hallazgo.

La figura del F.I. presenta el mismo problema año tras año, sin embargo, se acrecienta con el cambio normativo constante, sobre todo cuando se amplía el margen de dichas contrataciones, con el paso de las 3 UITs a las 8 UITs.

Tercer hallazgo.

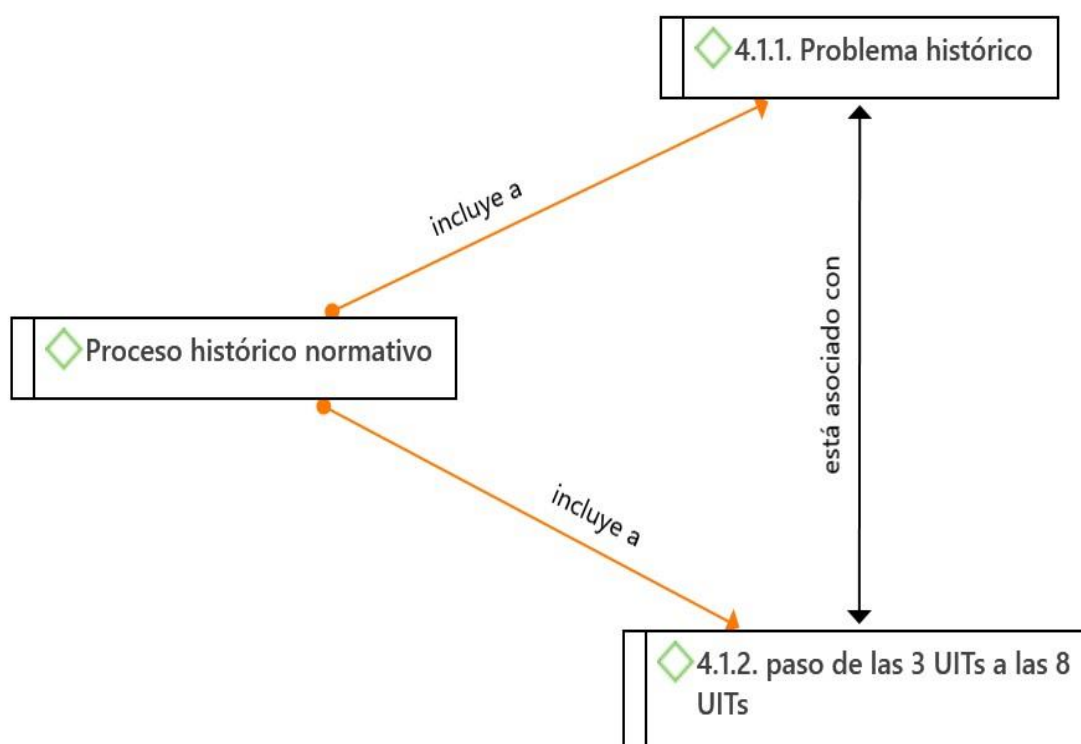
La Ley de Contrataciones del Estado, (en vigor) plantea:

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 (8) UITs y/o evadir el cumplimiento de los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. (El Peruano, 2019, p. 9)

En esa medida, se convierte un problema si la entidad en base a cada caso concreto determina fraccionar adquisiciones con equivalente propósito contractual, evitando realizar un procedimiento de selección regular.

Figura 9

Objetivo específico 1. Cuarto criterio de decisión



Objetivo específico 2

Acerca de determinar si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado. Objetivo específico 2 (O.E.2). Se han establecido 3 criterios de decisión.

Primer criterio de decisión del O.E.2.

Respecto al primer criterio de decisión del O.E.2: desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.

Tabla 3

Objetivo específico 2. Primer criterio de decisión

Objetivo	Criterio de decisión	Hallazgos
Objetivo específico 2	Desnaturalización del objetivo	<p>Primer hallazgo. Es una contratación sobreestimada por la cual el ente público pagará desproporcionadamente un precio que no concuerda con el valor existente de la oferta en el medio comercial respecto de un bien, servicio u obra</p> <p>Segundo hallazgo. Sobrecosto. La sobrevaloración es el sobrecosto concedido sobre a un bien, servicio u obra, en la idea de que el sobreprecio no posee cimiento, ni conserva paridad con el costo existente con que se ofrece en el mercado.</p> <p>Tercer hallazgo. Cada caso debe ser analizado de manera independiente a fin de determinar, cuáles fueron las causas que originaron y justificaron de tal fraccionamiento, dado que en algunos casos de retrasos en la suscripción de contratos convocados conllevan a realizar dichos fraccionamientos a fin de no dejar en estado de desabastecimiento a la Entidad</p>

Primer hallazgo.

Un contrato sobrevalorado es aquel por el que la institución pública pagará un monto desproporcionado que no concuerda con el costo verdadero dentro del comercio, respecto de un bien, servicio y obra.

No obstante, con respecto a la inmediatez, el literal b del artículo 100 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, introduce que la unidad pública conviene cuestiones rigurosamente precisas, con propósito para advertir los resultados del suceso inminente, como para considerar las exigencias reproducidas como derivación directa del suceso causado.

A nivel nacional rige la Ley y Reglamento de las Contrataciones que regulan los procedimientos de selección, que se siguen en cuanto a las contrataciones del estado, en cuanto a programación y actos preparatorios, procesos de selección y procesos de cumplimiento del acuerdo, desde la conmemoración contractual a la conformidad.

De configurarse una sobrevaloración, se tendrá como respaldo la fase de selección, ya que esta etapa abarca el mercado nacional y los procedimientos de selección son de conocimiento público, ello permitirá determinar un precio justo conforme a la demanda. De acuerdo con lo antes descrito, se evidencia que en cuanto a los procedimientos de selección regulares se puede controlar la sobrevaloración, mientras que las contrataciones menores a 8 UITs son mucho más susceptibles debido a las urgencias e inmediatez con que se requieren.

Segundo hallazgo.

La sobrevaloración es el sobrecosto asignado sobre un bien, servicio, obra, concibiendo que este sobreimporte no posee cimiento, ni conserva paridad con el valor referencial dentro del sistema productivo.

Respecto de la etapa en que podría configurarse una sobrevaloración de adquisiciones que efectúa el organismo estatal, se ha encontrado que cada etapa de evolución del sistema de contratos tiene una sucesión de prácticas administrativas, con sus específicas peculiaridades y exigencias exclusivas, dirigidos a perfeccionar la adquisición pública. En efecto, cuando los organismos ejecutan el llamamiento del conducto de selección, el expediente debe estar aceptado, esto es, deberán haber sido procesados los legajos ineludibles requeridos en la fase unilateral.

Respecto de quiénes poseen la facultad o misión para determinar el valor referencial con los que el organismo estatal ejecutará la operación. En tal sentido, el departamento comprometido para fijar el precio será el encomendado para ejecutar las contrataciones. En ciertos organismos se lo designa como oficina de logística o abastecimiento. En relación con transacciones de ejecución de obra el responsable será el programador del legajo contractual, pudiendo adscribir la obligación sobre el departamento de obras, perfeccionamiento urbano, o sobre un intercesor externo contratado para programar el documento competente.

Por tanto, la transgresión del deber práctico del funcionario respecto de cualquier sobreevaluación se causa en el fraude que logre efectuar en la producción del análisis de mercado o en documentos que principian el precio, y en los que se conformaría alguna sobrevaloración.

El quebrantamiento de las reglas de contratación supone sanciones, pero en la práctica lleva a que los responsables imputen el quebrantamiento del deber funcional al Comité Especial, contexto que carece de justificación jurídica, pues este órgano no actúa ni posee tal potestad, funcionalmente no se encarga de confeccionar el análisis comercial o programar el documento técnico sobre la base mínima en el mercado.

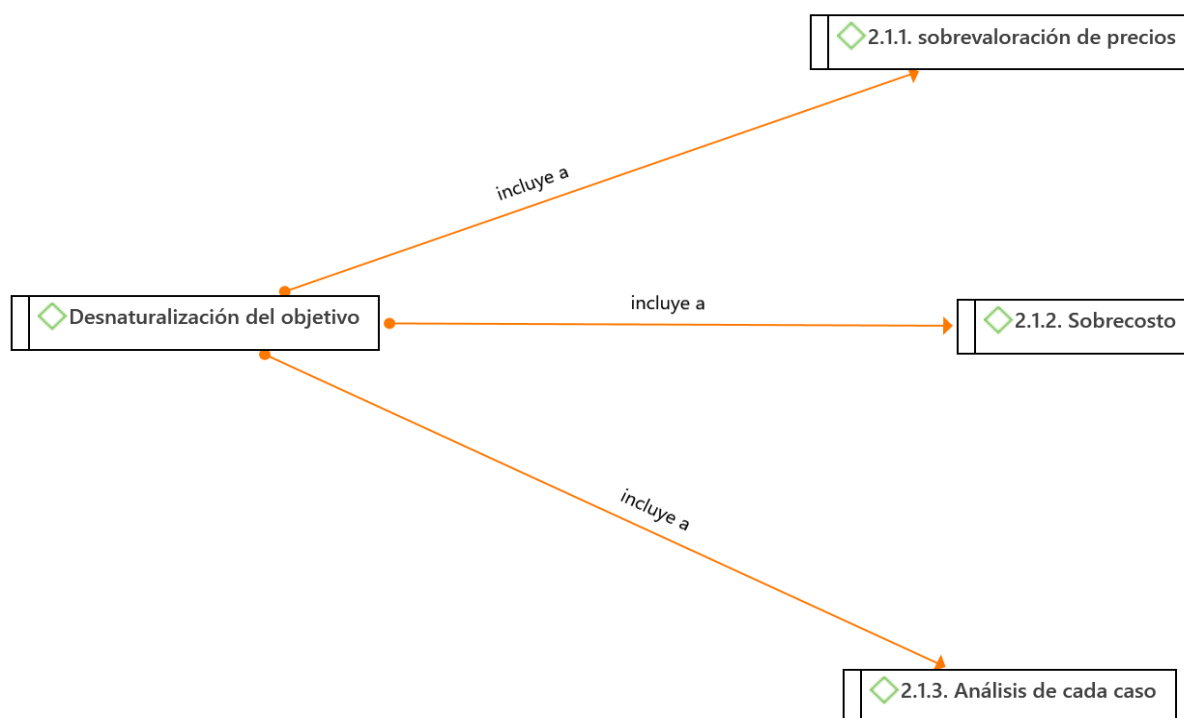
Se ha encontrado que existe una desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado, no sólo en las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs, sino también en los procedimientos de selección cuyos montos son mayores.

Tercer hallazgo.

Cada caso debe ser analizado de manera independiente a fin de determinar, cuáles fueron las causas que originaron y justificaron de tal fraccionamiento, dado que en algunos casos de retrasos en la suscripción de contratos convocados conllevan a realizar dichos fraccionamientos a fin de no dejar en estado de desabastecimiento a la Entidad.

Figura 10

Objetivo específico 2. Primer criterio de decisión



Segundo criterio de decisión.

Respecto al segundo criterio de decisión del O.E.2: agrupamiento de los objetos contractuales y desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.

Primer hallazgo.

La Gerencia de Abastecimiento, a partir de las insuficiencias específicas, debe puntualizar la posibilidad de concentrarlas en la en una sola relación contractual; e, inmediatez, fijar lo más eficaz antes de ejecutar contrataciones por separado, valorando el precio, el término de consecución completa de prestaciones, el trabajo invertido, entre otros. Como resultado se determinará la conveniencia de agrupamiento o concentración de prestaciones.

Segundo hallazgo.

El F.I. es la segmentación ficticia de una contratación de carácter unitario apropiadamente proyectada; desnaturalizando, así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios.

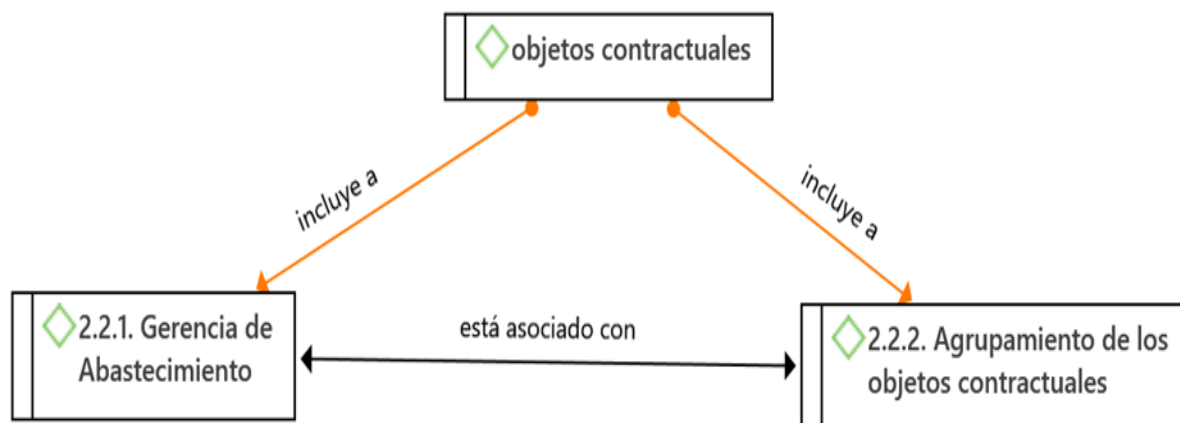
Tercer hallazgo.

Toda compra que se realice bajo en ámbito de las contrataciones del estado y/o directiva de la entidad, busca atender de forma inmediata las necesidades del usuario final. Sin embargo, teniendo en consideración el desconocimiento del área usuaria, trae como consecuencia que se deje de realizar un buen análisis a fin de realizar el agrupamiento de las compras de bienes, servicios y obras conllevando a un F.I. En este orden, los Procedimiento de Selección según relación de Ítems y/o

Contratación por paquete son mecanismos que pueden utilizarse para agrupar dentro de un mismo objeto contractual.

Figura 6

Objetivo específico 2. Segundo criterio de decisión



Tercer criterio de decisión del O.E.2.

Operación fraudulenta, y desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.

Primer hallazgo.

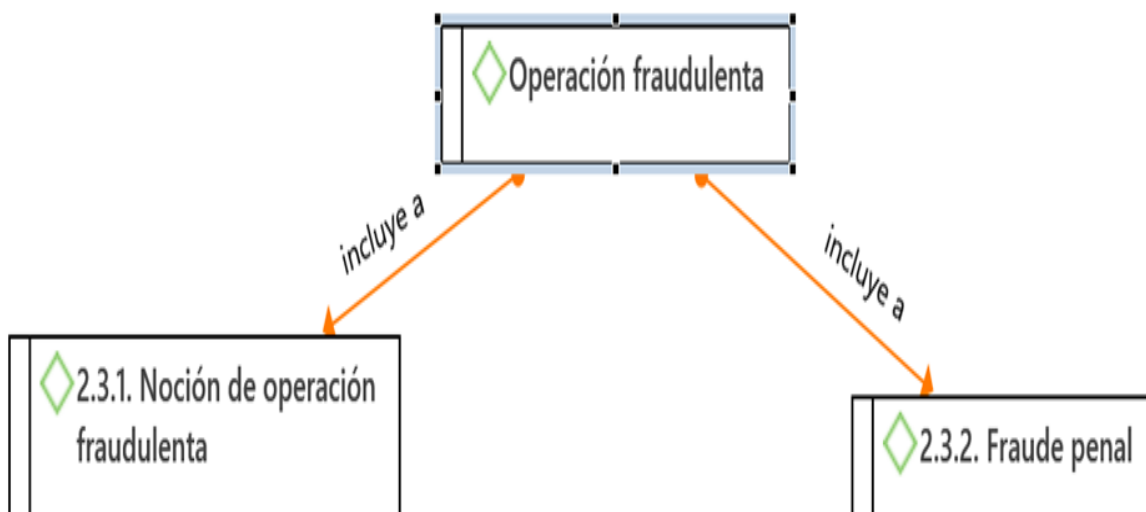
La inobservancia de una unidad esencial de prestaciones supone F.I., que implica una desmembración fraudulenta de un requerimiento unitario apropiadamente proyectado; desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios.

Segundo hallazgo.

Es muy dificultoso hallar una demostración concisa del contrato indebido, por lo que el emplazamiento se funda desde una diversidad de señas que en caso de ser ligados, conectados y comprobados puedan demostrar el delito.

Figura 7

Objetivo específico 2. Tercer criterio de decisión



Cuarto criterio de decisión del O.E.2.

Derecho comparado, y F.I. en las contrataciones.

Primer hallazgo.

Muchos países se han subordinado libremente a la observancia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción que establecen regímenes de contratación transparentes, que ponderen equidad para dar condiciones para no quebrantar el empleo de los fondos públicos.

Segundo hallazgo.

En Argentina, la prohibición de fraccionar las contrataciones se encuentra regulada de manera clara y expresa. Así, el Decreto N° 1023/ 2001 instituye la proscripción basada en el propósito buscado por el acto de fragmentar una contratación.

La particularidad argentina radica en la presunción para configurar la responsabilidad de quien haya admitido o abierto la puerta para el desdoblamiento:

Se presumirá que existe desdoblamiento, del que serán responsables los funcionarios que hubieran autorizado y aprobado los respectivos procedimientos de selección, cuando dentro de un lapso de TRES (3) meses contados a partir del primer día de una convocatoria se realice otra o varias convocatorias para adquirir los mismos bienes o servicios, sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen. (Decreto de Reglamentación, 2016, sección artículo 30)

Por tanto, el desdoblamiento se debe dar en el término noventa días, en dos contrataciones con sustancia equivalente, por lo menos, con estimaciones descuelen topes monetarios (Decreto N.º 1023/2011).

Tercer hallazgo.

En Chile, la contratación prestaciones de la administración pública se uniforma con la Ley de Bases y por el Reglamento que instauran la prohibición de fragmentar contrataciones con propósito de trastornar el dispositivo contractual.

No desarrolla ni pormenoriza los supuestos de fragmentación. Sin embargo, en un dictamen de la Contraloría chilena se advierte que concurriría fragmentación cuando se comprueben contrataciones contiguas con idéntico proveedor y semejante sustancia contractual, sin discernimientos.

Cuarto hallazgo.

En Uruguay, las reglas están en el Texto Único Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (2020). El fraccionamiento está permitido con la condición de una solicitud debidamente fundamentada:

Cuando el Tribunal de Cuentas observe reiteradamente el fraccionamiento, sin que se corrija tal situación, podrá suspender la facultad establecida en el inciso anterior a los ordenadores responsables y, de corresponder, a los

organismos involucrados dando cuenta a la Asamblea General o a la Junta Departamental que corresponda. (p. 71)

Quinto hallazgo.

En Colombia, el sistema de contratación pública está reglado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que excluye la proscripción de fraccionamiento de contratos señalada en otras normas.

El Principio de Transparencia señala que los funcionarios desplegarán sus facultades únicamente para los desenlaces advertidos en la legislación. Equivalentemente, estará negado evitar los conductos de selección objetiva y restantes exigencias advertidas numeral 8 del artículo 24.

Respecto de la responsabilidad disciplinaria, este comportamiento está plasmado en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 (etapa precontractual o contractual, en menoscabo del patrimonio público o con desobediencia de las reglas de contratos públicos.

Tabla 4

Objetivo específico 2. Cuarto criterio de decisión

Criterio de decisión	Hallazgos
	Primer hallazgo. Cada país monta un régimen legal para reglamentar los desemejantes componentes y operaciones en contrataciones públicas, cuyo propósito trascendental es el acertado manejo de los funcionarios respecto de recursos públicos consignados para contraer los gastos
Derecho comparado	Segundo hallazgo. En Argentina: Decreto N.º 1023/200; Decreto N.º 1030/2016 Tercer hallazgo. En Chile, Ley de Bases y Decreto 250 -2004. Cuarto hallazgo. En Uruguay, Texto Único Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).
	Quinto hallazgo. En Colombia, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Objetivo específico 3**Primer criterio de decisión del O.E. 3.**

Acerca de determinar la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento. [O.E.3]. Se han establecido un criterio de decisión.

Respecto al primer criterio de decisión: necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.

Primer hallazgo.

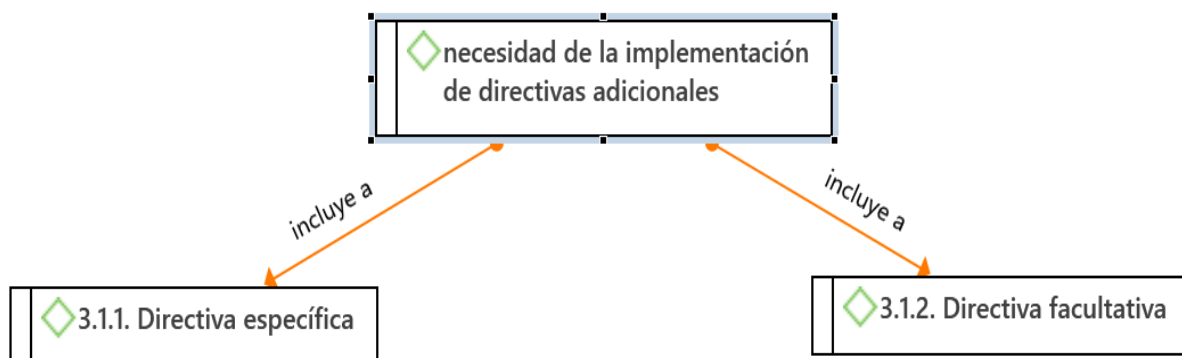
El OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, vale decir que no es lo mismo comprar sillas que comprar medicinas o bienes y servicios; por lo que las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico. Considero que, por las consecuencias y repercusión social de las mismas deben considerarse directivas especiales para facilitar compras en el extranjero en el caso de medicinas, por ejemplo cuando el mercado no ofrece suficientes postores o ante la presunción de una concertación de precios.

Segundo hallazgo.

El OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de carácter facultativo (a manera de ejemplo) para las demás entidades gubernamentales de todos los grados.

Figura 8

Objetivo específico 3. Primer criterio de decisión



Acerca de determinar la relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020. (Objetivo general). [O.G.].

Primer hallazgo general.

El fraccionamiento es la operación funcionarial fraudulenta producto de una necesaria unidad, para simular una escasa cuantía y desenvolver trámites que no reconozcan equivalencia de oportunidad a todos los posibles postores. No existe F.I. en EsSalud para el año 2020, pero que de haberse realizado el mismo se encuentra debidamente justificado no sólo en la normativa, sino también en las circunstancias que justificaron tales contrataciones como es el caso de las continuidades en las Contrataciones Directas en los “servicios de alquiler de estructuras metálicas para la infraestructura hospitalaria temporal para los pacientes afectados con el covid-19”, donde dichas contrataciones se encontraban y se encuentran supeditadas al número de pacientes Covi-19 lo cual no puede ser programado.

Segundo hallazgo general.

No existe el F.I. en Essalud, o por lo menos durante la gestión 2020, puesto que se ha mitigado dicho riesgo con una adecuada programación, trabajando de manera conjunta con las plataformas usuarias.

4.2. Contrastación de hipótesis

Primera hipótesis específica

Tanto del análisis de la figura de F.I., así como del abordamiento del órgano gestor de las contrataciones, principio de transparencia como deber público y proceso histórico normativo, los hallazgos comprueban la hipótesis de que es necesario minimizar los riesgos de incurrir en la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú - 2020.

Segunda hipótesis específica

La desnaturalización (considerando el objetivo, el agrupamiento de los objetos contractuales del proceso, la noción de operación fraudulenta y el Derecho comparado) respecto de los aspectos de inmediatez o la urgencia, que provocan la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado, los hallazgos comprueban la hipótesis de que es necesaria la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú - 2020.

Tercera hipótesis específica

Considerando que el OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico y que el OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de carácter facultativo. Los hallazgos comprueban la hipótesis de que existe la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a la Ley y su reglamento.

Hipótesis general

Con los fundamentos de que, primero, es posible que se dé la configuración del fraccionamiento indebido en las contrataciones; segundo, que existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado; y, tercero, que existe la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo puntualizado en el cuadro normativo, se ha comprobado la hipótesis general de que existen falencias en la normativa que propician la configuración de F.I. en las contrataciones de Essalud, Perú-2020.

A continuación, se exhibe una tabla con la condensación de los objetivos, criterios de decisión y hallazgos.

Tabla 5

Síntesis de Resultados

Objetivos	Criterios de decisión	Hallazgos
Objetivo específico 1	1.1. Definición de la figura	<p>Primer hallazgo. El fraccionamiento se encuentra prohibido por la normativa actual en contrataciones. Significa la segmentación fraudulenta de una prestación unitaria apropiadamente programada.</p> <p>Segundo hallazgo. Los “fraccionamientos” deben de ser evaluados en cuanto a su origen y justificación para determinar en qué casos son estrictamente necesarios para cumplir la finalidad pública</p> <p>Tercer hallazgo. Las normas que rigen la figura son: Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado.</p>
	1.2. Órgano gestor de las contrataciones y problemas del F.I.	<p>Primer hallazgo. Se ha encontrado que el área usuaria, responsable de formular los requerimientos, muchas veces carece del conocimiento del marco normativo y al no contar con personal calificado lo que conlleva a una mala formulación de estos.</p>

-
- Segundo hallazgo. En algunas oportunidades se presentan los famosos requerimientos urgentes de atención, como por ejemplo los servicios urgentes de transporte, coffee break, pasajes, y necesidades propias de la emergencia sanitaria que atraviesa el país, entre otros, que en ocasiones escapan a todo tipo de programación previa realizada, los que necesariamente deben contratarse a solicitud de las área usuaria.
- Tercer hallazgo. Los problemas que presenta la figura del F.I. están relacionados con responsabilidades administrativas y civiles de gerentes o encargados, máxime cuando se trata de locadores de servicio, que generan desnaturalizaciones, pago de beneficios sociales y demás beneficios sociales generados y cuando se trata de bienes y servicios en general pueden derivar además en responsabilidades penales por colusión.
- Primer hallazgo. Se transgrede el principio de transparencia al no sincerar e integrar debidamente el Plan Anual de Contrataciones, presentando insuficiencias constantes vestidas de necesidades diferentes.
- 1.3. Principio de transparencia como deber público
- Segundo hallazgo. Colombia prohíbe fraccionar en dos o más porciones para sortear la convocatoria del procedimiento o concurso.
- Tercer hallazgo. El principio de transparencia rige de acuerdo con Principios que rigen las contrataciones del Estado.
- 1.4. Proceso histórico normativo
- Primer hallazgo. Se ha hallado que históricamente, los principales problemas se han presentado como procesos administrativos por los Órganos de Control hacia los funcionarios derivados de procesos de desnaturalización por locadores de servicios y procesos de corrupción de funcionarios.
- Segundo hallazgo. La figura del F.I. presenta el mismo problema año tras año,
-

<p>Objetivo específico 2</p>	<p>Desnaturalización del objetivo</p>	<p>sin embargo, se acrecienta con el cambio normativo constante, sobre todo cuando se amplía el margen de dichas contrataciones, con el paso de las 3 UITs a las 8 UITs.</p> <p>Tercer hallazgo. En la existente normatividad se instituyó la proscripción de fraccionamiento.</p> <p>Primer hallazgo. Es una contratación sobreestimada por la cual ente público pagará desproporcionadamente un precio que no concuerda con el valor existente de la oferta en el medio comercial respecto de un bien, servicio u obra</p> <p>Segundo hallazgo. La sobrevaloración es el sobre costo concedido sobre a un bien, servicio u obra, en la idea de que el sobreprecio no posee cimiento, ni conserva paridad con el costo existente con que se ofrece en el mercado.</p> <p>Tercer hallazgo. Cada caso debe ser analizado de manera independiente a fin de determinar, cuáles fueron las causas que originaron y justificaron de tal fraccionamiento, dado que en algunos casos de retrasos en la suscripción de contratos convocados conllevan a realizar dichos fraccionamientos a fin de no dejar en estado de desabastecimiento a la Entidad</p>
	<p>agrupamiento de los objetos contractuales y desnaturalización</p>	<p>Primer hallazgo. La Gerencia de Abastecimiento, con base en las características de la prestación, fija su agrupación o concentración en un mismo contrato.</p> <p>Segundo hallazgo. La normativa de contrataciones públicas se basa en el agrupamiento de los objetos contractuales, con orientación de acopiar apropiadamente los bienes, servicios u obras análogos, para incitar el desarrollo de precios y calidades y facilitar los vínculos contractuales, situación manifestada cuando el organismo público se procura con un único proveedor</p> <p>Tercer hallazgo. Toda compra que se realice bajo en ámbito de las contrataciones del estado y/o directiva de la entidad, busca</p>

		<p>atender de forma inmediata las necesidades del usuario final.</p> <p>Primer hallazgo. El F.I. es la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable; desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios</p> <p>Segundo hallazgo. Es muy dificultoso hallar una comprobación inmediata de la contratación ilícita, por lo que el emplazamiento se edifica a desde una diversidad de señas que, de ser conexas, enlazadas y comprobadas puedan confirmar el delito</p> <p>Primer hallazgo. Cada país monta un régimen legal para reglamentar los desemejantes componentes y operaciones en contrataciones públicas, cuyo propósito trascendental es la acertado manejo de los funcionarios respecto de recursos públicos consignados para contraer los gastos</p> <p>Segundo hallazgo. En Argentina: Decreto N.º 1023/200; Decreto N.º 1030/2016</p> <p>Tercer hallazgo. En Chile, Ley de Bases y Decreto 250 -2004.</p> <p>Cuarto hallazgo. En Uruguay, Texto Único Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).</p> <p>Quinto hallazgo. En Colombia, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</p>
	Operación fraudulenta	
	Derecho comparado	
Objetivo específico 3	necesidad de la implementación de directivas adicionales	<p>Primer hallazgo. El OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, vale decir que no es lo mismo comprar sillas que comprar medicinas o bienes y servicios; por lo que las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico.</p> <p>Segundo hallazgo. El OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de carácter facultativo (a manera de</p>

Objetivo general	<p>ejemplo) para las demás Entidades de los tres niveles de gobierno.</p> <p>Primer hallazgo general. Una operación de fraude de un funcionario que reside en la incomprensión del dispositivo físico o jurídico de un pacto, para, simular una insuficiente suma en la consecución y actuar por medio de ordenamientos más rápidos.</p> <p>Segundo hallazgo general. No existe el F.I. en EsSalud - 2020, o por lo menos no se ha determinado durante esta gestión, ello gracias a que se ha mitigado dicho riesgo con una adecuada programación, trabajando de manera conjunta con las extensiones usuarias, desde la enunciación de necesidades y requerimientos.</p>
------------------	--

CAPÍTULO V

DISCUSIONES, CONCLUSIONES Y

RECOMENDACIONES

5.1. Discusiones

El capítulo alcanza la discusión de hallazgos en función de los supuestos demostrados.

En esta orientación, se sigue lo planteado por Rojas y San Martín (1992) sobre la discusión como aclaración, justificación y relación entre resultados y conclusiones. Conjuntamente, se plantean las administraciones prácticas y teóricas de las resultas emanadas, así como las limitaciones tácitas.

En la misma línea, esta tesis toma lo señalado por Day (1996) en el sentido de que el propósito de la discusión es mostrar las conexiones entre los eventos divisados.

En primer término, acerca de analizar la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú - 2020. (Hipótesis específica 1).

Respecto de la figura de F.I.

En la constatación de los resultados con estudios previos, se verifica que las derivaciones son conforme la literatura previa. En efecto, Chávez (2018) coincide con esta investigación respecto de que el fraccionamiento es la acción intencional que pretende fragmentar en dos o más porciones una contratación que, por sus singularidades constituye un mecanismo para afianzar la producción de contextos más eficientes en el intervalo de contratación de servicios. Representa que la ilegalidad del fraccionamiento reside en el propósito de un funcionario para evitar la intervención de un canal de selección determinado o impedir íntegramente el régimen de contratación pública, máxime si se trata de recursos ineludibles apropiadamente presupuestados y con conocimiento de la exigencia administrativa o el suministro obtenible, en más de una contratación con idéntico propósito. Del mismo modo,

Moreno (2015) define la figura como la realización de un procedimiento para eludir totalmente la aplicación la normativa, no obstante tener los recursos precisos apropiadamente evaluados o capitalizados se realiza más de una contratación para el mismo objeto.

Lo anteriormente señalado concuerda con lo hallado en este trabajo y significa que el fraccionamiento se encuentra prohibido por la normativa actual en contrataciones. En esta línea, el F.I. es definido como la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable. También se concuerda en que los fraccionamientos deben de ser evaluados en cuanto a su origen y justificación para determinar en qué casos son estrictamente necesarios para cumplir la finalidad pública.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado. Chávez (2018) aplica metodología cualitativa de carácter hermenéutico e interpretativo y sigue un enfoque dogmático jurídico. Moreno, (2015). Aplica el mismo sistema metodológico.

Respecto del Órgano gestor de las contrataciones y problemas del F.I.

En cuanto a la contrastación de resultados con estudios previos, se verifica que los resultados son concordantes con la literatura previa. En primer lugar, Villanueva, (2020) ha señalado que el órgano de contrataciones públicas gestiona e identifica el perfeccionamiento del contrato público. Concuerda con Morón y Aguilera, (2017). En el extremo que aborda los aspectos jurídicos de la contratación estatal.

Villanueva (2020) también ha planteado que los operadores, especializados, planes especiales, programas, empresas públicas y otras organizaciones estatales podrán ejecutar contrataciones, a condición de que estas se desarrollen bajo los principios de legitimidad, representatividad por ley o delegación de facultades,

capacidad, competencia, el instrumento de gestión que la faculte. Además, se exige que pretenda un propósito público de óptimo valor público.

El órgano despliega el procedimiento de desarrollo del contrato público. Según el Plan Anual de Contrataciones las extensiones usuarias confeccionan un registro de insuficiencias planteando sus exigencias de prestación en base del plan operativo institucional.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado. Villanueva (2020) aplica un diseño cualitativo, de carácter hermenéutico, con enfoque lógico jurídico. Morón y Aguilera (2017) utiliza también un sistema metodológico cualitativo.

Todos los estudios anteriores no solo coinciden con esta investigación. Si no, además, apuntalan los resultados obtenidos, pues se ha encontrado que el área usuaria, responsable de formular los requerimientos, muchas veces carece del conocimiento sobre Contrataciones y al no contar con personal calificado lo que conlleva a una mala formulación de estos. Debe agregarse que, si bien la Directiva Menores a 8 UITs, aprobada mediante Resolución N°836-PE-ESSALUD-2020, fecha 29/05/2019, establece el procedimiento que deben seguir las compras de bienes y servicios menores a 8 UITs, sin embargo, es necesario resaltar que muchos de ellos son no programables debido a la necesidad de la entidad, motivo por el cual deben atenderse de manera inmediata, a fin de poder cumplir con la necesidad del área usuaria. Por otro lado, algunas oportunidades se presentan requerimientos urgentes como servicios urgentes de transporte, coffee break, pasajes, y necesidades propias de pandemia, entre otros, que a veces escapan de todo tipo de programación previa realizada, los que necesariamente deben contratarse a solicitud de las áreas usuarias.

Finalmente, los problemas que presenta la figura del F.I. en contrataciones cuyos montos son iguales o menores a Ocho Unidades Impositivas Tributarias están

relacionados con responsabilidades administrativas y civiles de gerentes o encargados, máxime cuando se trata de locadores de servicio, que generan desnaturalizaciones, pago de beneficios sociales y demás beneficios sociales generados y cuando se trata de bienes y servicios en general pueden derivar además en responsabilidades penales por colusión.

Sobre el principio de transparencia como deber público

Contrastación de resultados con estudios previos. Se verifica que los resultados son concordantes con la literatura previa. Narvaja (2010) aborda las herramientas de transparencia en las contrataciones públicas y elabora un mapa de transparencia de las contrataciones públicas que evidencia las actuales debilidades del procedimiento administrativo de contratación en lo que respecta a potenciales riesgos de corrupción.

Además, presenta un compendio de propuestas tantas normativas para contribuir a hacer más eficiente la gestión. Señala que un F.I. o no autorizado puede arrastrar resultados de múltiples características (responsabilidad patrimonial e infracciones en transparencia. Coincide con Soler (2017) que señala que un F.I. o no autorizado puede arrastrar resultados de múltiples características (responsabilidad patrimonial e infracciones en transparencia).

En efecto, las contrataciones públicas en el país mantienen un procedimiento fijo, regulado por ley y su respectivo reglamento, ambos de índole administrativa bajo la orientación de garantizar el principio de transparencia, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como del Estado.

En este orden, también se coincide con lo estudiado por Idrogo (2021) quien destaca que la transparencia es un principio del derecho caracterizado por la difusión por funciones donde los funcionarios tienen el deber de exhibir información. La

transparencia es un principio previsto en los artículos 3, 43 y 45. Significa que la transparencia está configurada como deber estatal de requerir a cualquier institución pública información pertinente que precisa la colectividad. Toda información de entes del estado debe ser pública.

De igual modo, Zak (2016) establece que el principio de transparencia es una amplificación del principio de publicidad que permite que el accionar del Poder público sea visible.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado. Soler (2017) desarrolla un artículo cualitativo, hermenéutico, con enfoque dogmático jurídico.

En cambio, Idrogo (2021) desarrolla una investigación básica, no experimental, transversal, descriptivo y correlacional. La técnica fue encuesta y el instrumento un cuestionario.

Respecto del proceso histórico normativo y la figura de F.I.

La contrastación de resultados con estudios previos confirma que los resultados son acordes con la literatura previa. En efecto, Añazco (2019) ha establecido con claridad que las contrataciones públicas brotan con un sostén jurídico de los viejos Ministerios de Hacienda y de Comercio, formulando un Decreto Supremo (1950). Esta es la posición de iniciación de las obras públicas y compras con el presidente Odría, (1948-1956), preconizando la edificación de grandes unidades escolares. En el período 1956-1978, se financiaron obras y servicios con financiamiento públicos y donaciones generadas por convenios de préstamos internacionales.

Lo anteriormente señalado concuerda con lo hallado en este trabajo sobre análisis del proceso histórico normativo. Efectivamente, en 1978 se crea el sistema de abastecimiento que encargó esta tarea a la Dirección Nacional de Abastecimiento.

Ya con la Constitución de 1979, surgieron normas para comprimir los plazos de contrataciones en base a la Ley de Presupuesto. A la par se dictan varias normas: Decreto Supremo 034-85, Reglamento compra de bienes, servicios y suministros, y la Ley sobre contrato de consultorías. La Ley N° 26850 sobre contrataciones públicas congregó la regulación de operaciones administrativas de categorización de empresas en situación de vendedores. La Ley 27730 (2000) desarrolla y configura el proceso contencioso-administrativo. En este proceso, se incorpora la intervención de la Organización Mundial del Comercio y la Asociación Latino Americana de Integración.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado

Añazco (2019) aplica entrevistas interpretativas, de tipo básica cualitativo con estudio de casos. Los sujetos de estudio fueron tres funcionarios La técnica fue de entrevista y el instrumento una guía de entrevista debidamente validadas. Coincide con Padrón (2017). Quien precisamente aplica un enfoque histórico jurídico de nivel descriptivo y analítico.

En la verificación de la primera hipótesis específica de investigación, al igual que en la comparación de resultados, se verifica la hipótesis y se determina que la predicción fue correctamente informada por los antecedentes. Máxime si se encuentran satisfechos los criterios de decisión tales como análisis de la figura, órgano rector, principio de transparencia como deber público y proceso histórico normativo.

En segundo término, acerca de si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado (Hipótesis específica 2).

Respecto de la desnaturalización del objetivo del proceso (inmediatez o la urgencia) y sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos

La Contrastación de resultados con estudios previos muestra que los resultados son análogos a la literatura previa. En efecto, Torres (2021) sostiene que la inmediatez no alude rapidez para establecer proveedor, sino a la obtención directa y sin dilación de prestaciones sobre la emergencia razonada.

En las autoridades hay desconcierto entre un caso de urgencia y otro de emergencia. Se efectúan declaratorias de emergencia sin componentes de inmediatez e imprevisibilidad, que deben configurar una situación de esa naturaleza (p. 14). Concluye en que un contrato sobrevalorado es aquel por el que la Institución pública pagará desproporcionado que no concuerda con el costo verdadero dentro del comercio, respecto de un bien, servicio y obra.

No obstante, con respecto a la inmediatez, el literal b del artículo 100 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, establece que la entidad determina las prestaciones de modo puntual, con propósito para advertir los resultados del suceso inminente, como para considerar las exigencias reproducidas como derivación directa del suceso causado.

A nivel nacional, rige la Ley y Reglamento de las Contrataciones del Estado que regula los procedimientos de selección, que se siguen en cuanto a las contrataciones del estado, el cual comprende tres etapas (programación y actos preparatorios, selección y ejecución contractual).

Coincide con que el Órgano correspondiente fije el precio con fundamento en un del valor referencial con base de la exigencia procesada por la dimensión usuaria. En tal sentido, el departamento comprometido para fijar el precio será el

encomendado para ejecutar las contrataciones. En ciertos organismos se lo designa como oficina de logística o abastecimiento.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado

Aplica análisis bibliográfico y de caso. No obstante, mediante metodología distinta arriba a similares conclusiones que esta investigación.

Respecto de la noción de agrupamiento de los objetos contractuales

La Contrastación de resultados con estudios previos demuestra que los resultados son concordantes con la literatura previa. En primer lugar, conforme opiniones N° 059 -2017/DTN, N° 168-2017/ DTN, N° 193-2017/DTN,), la normativa se basa en el principio de agrupamiento de los objetos contractuales para la provisión conveniente fundamentalmente análogos para estimular el perfeccionamiento de costo y eficacia; del mismo modo propende a facilitar los contratos.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado

A través de un análisis lógico jurídico de las normas acotadas, se deriva que estas coinciden con los hallazgos de este trabajo.

Operación fraudulenta

La contrastación de resultados con estudios previos determina que los resultados son concordantes con la literatura previa. En primer lugar, el fraccionamiento conlleva una operación fraudulenta desde un funcionario público que radica en una patente negación para simular una exigua cuantía en la adquisición. De este modo se generan procedimientos expeditivos y no competitivos.

El F.I. es la segmentación ficticia de una unidad correctamente programada; desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios. Es muy dificultoso hallar una comprobación inmediata de la contratación ilícita, por lo que el

emplazamiento se edifica a desde una diversidad de señas que, de ser conexas, enlazadas y comprobadas puedan confirmar el delito. Todo lo anteriormente señalado concuerda con las conclusiones arribadas por Cabanillas (2019) quien ha estudiado las operaciones fraudulentas en la interposición ineludible del OSCE en las contrataciones. Del mismo modo, existen estudios similares, como el de Dorta, (2017), acerca de fraude en los tratos sobre prestaciones y el trabajo de Lajara García, (2020), sobre división y fraccionamiento del objeto del contrato del sector público.

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado

En este caso, se tiene que existen sistemas metodológicos tanto cualitativos como cuantitativos, no obstante, arriban a las mismas conclusiones.

Respecto del Derecho comparado

En la constatación de resultados con estudios previos se confronta que los resultados son afines con la literatura previa. En primer lugar, cada país monta un régimen legal para reglamentar los desemejantes componentes y operaciones en contrataciones públicas, cuyo propósito trascendental es el acertado manejo de los funcionarios respecto de recursos públicos consignados para contraer los gastos. Así lo evidencian las normatividades de Chile, Uruguay Argentina, y Colombia. Estos estudios han sido corroborados por Mocoora (2019), Dos Santos, (2017) y Contreras, (2017).

Respecto de la evaluación de la calidad del método utilizado

El estudio de derecho comparado sigue las líneas del sistema de análisis normativo.

Verificación de la primera hipótesis específica de investigación

Al igual que en la comparación de resultados, se verifica la hipótesis y se determina que la predicción fue correctamente informada por los antecedentes.

Máxime si se encuentran satisfechos los criterios de decisión tales como agrupamiento de objetos contractuales, operación fraudulenta y Derecho comparado.

En tercer término, acerca de si existe la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo puntualizado en la Ley y su reglamento. (Hipótesis específica 3).

Respecto a la Hipótesis específica 3

El OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, vale decir, no es igual adquirir sillas que conseguir medicinas o bienes y servicios; por lo que las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico. El OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de carácter facultativo (a manera de ejemplo) para las demás entidades de los tres niveles de gobierno.

Verificación de la primera hipótesis específica de investigación

Se verifica la hipótesis y se determina que la predicción fue correctamente informada por los antecedentes.

5.2. Conclusiones

Como conclusión general, se deriva en que es necesaria la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú - 2020. Se deriva del análisis del F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú. Se comprobó que existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado.

Finalmente, se demostró que existe necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo detallado en la Ley y su reglamento.

Acerca de la primera especificación sobre la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del Essalud, Perú. Una operación de fraude de un funcionario reside en la incomprensión del dispositivo físico o jurídica de un pacto, para, simular una insuficiente suma en la consecución y actuar por medio de ordenamientos más rápidos.

El fraccionamiento es la acción intencional que pretende fragmentar en dos o más porciones una contratación que, por sus singularidades constituye un mecanismo para afianzar la producción de contextos más eficientes en el intervalo de contratación de servicios. Las extensiones usuarias confeccionan un registro de insuficiencias trazando sus exigencias de prestaciones en el marco de un plan operativo institucional. El Principio de transparencia centra en que el poder público sea visible. Desde la época de los viejos Ministerios de Hacienda y de Comercio (Decreto Supremo de 1950 de Fomento y Obras Públicas), hasta la fecha, se ha desarrollado todo el sistema sobre fraccionamiento.

Acerca de la segunda especificación respecto de la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado. Concluye en que un contrato sobrevalorado es aquel por el que la institución pública pagará desproporcionado que no concuerda con el costo verdadero dentro del comercio, respecto de un bien, servicio y obra. El fraccionamiento conlleva una operación fraudulenta desde un funcionario público que radica en una patente negación para simular una exigua cuantía en la adquisición. De este modo se generan procedimientos expeditivos y no competitivos. Es muy dificultoso hallar una comprobación inmediata de la contratación ilícita, por lo que el emplazamiento se edifica a desde una diversidad de señas que, de ser conexas, enlazadas y comprobadas puedan confirmar el delito. Sobre Derecho comparado, cada país monta un régimen legal para reglamentar los desemejantes componentes y operaciones en contrataciones públicas, cuyo propósito transcendental es el acertado manejo de los funcionarios respecto de recursos públicos consignados para contraer los gastos. Así lo evidencian las normatividades de Argentina, Chile, Uruguay y Colombia.

Acerca de la tercera especificación sobre la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo puntualizado en el marco de normas. El OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, vale decir, no es igual adquirir sillas que conseguir medicinas o bienes y servicios; por lo que las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico. El OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de

carácter facultativo (a manera de ejemplo) para las demás Entidades de los tres niveles de gobierno.

5.3. Recomendaciones

1. Se recomienda a las instituciones académicas desarrollar una sistematización de la jurisprudencia a nivel nacional sobre la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 Unidades Impositivas Tributarias.
2. Se recomienda mayor capacitación sobre los órganos gestores por parte del Estado a fin de propender hacia una comprensión integral de las contrataciones públicas y, específicamente, sobre F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs. De tal modo que desde el punto de vista práctica sirva a los fines globales del sistema de contrataciones públicas en respeto del principio de transparencia.
3. Se recomienda el desarrollo de investigación de carácter cuantitativo a fin de determinar el impacto que actualmente tienen en diversos extremos el F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs.

REFERENCIAS

- Añazco, Z. (2019). *Importancia de los requerimientos en las contrataciones públicas del Estado Caso: Unidad Ejecutora 008 Proyectos Especiales Ministerio de Cultura 2017* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio de la Universidad César Vallejo. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/41721/A%c3%b1azco_SS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Aranda, C. (2020). *Los contratos menores en la Ley 9/2017. La regla de la incompatibilidad y su eliminación* [Tesis de maestría, Universitat Oberta de Caralunya]. Repositorio de la Universitat Oberta de Caralunya. https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Aranda-Vasserot/publication/352665017_Los_contratos_menores_en_la_Ley_92017_La_regla_de_la_incompatibilidad_y_su Eliminacion/links/60d22505299bf19b8d9d7811/Los-contratos-menores-en-la-Ley-9-2017-La-regla-de-la-incompatibilidad-y-su-eliminacion.pdf
- Benavides, J. y Moreno, P. (2016). *La contratación pública en América Latina*. Universidad Externato de Colombia. https://www.academia.edu/28992045/Contrataci%C3%B3n_p%C3%BAblica_en_America_Latina_Benavides_J_y_Moreno_P_2016
- Bocanegra, M. (2020). *Análisis de contrataciones con el Estado del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de los años 2017 y 2018: una revisión de la literatura científica* [Tesis de pregrado, Universidad Privada del Norte]. Repositorio de la Universidad Privada del Norte. <https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/24390/Trabajo%20de%20Investigacion%20Milagros%20Zoila%20Bocanegra%20Gomez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Brito, E. (2017). *Fraccionamiento de contratos estatales ¿hechos atípicos?* [Tesis de pregrado no publicada]. Universidad Santo Tomás.
- Cabanillas, F. (2019). *Intervención Obligatoria del OSCE en los Procesos de Contratación Pública realizados por la Municipalidad Provincial de Chiclayo, años 2014-2016* [Tesis de pregrado, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio de la Universidad Señor de Sipán. <http://repositorio.uss.edu.pe/handle/20.500.12802/5800>
- Calderón, G. (2017). *Vulneración del artículo 19º del Reglamento de la Ley N° 30225, relacionada con la prohibición de fraccionamiento de las contrataciones en los gobiernos locales de la ciudad de Tacna periodo 2017* [Tesis de pregrado, Universidad Inca Garcilaso de la Vega]. Repositorio de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. http://repositorio.uigv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.11818/3957/CARATULA_GEANFRANCO%20CALDERON%20COHAILA.pdf?isAllowed=y&sequence=3
- Chávez, A. (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]. Repositorio de Pontificia Universidad Católica del Perú. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13069/CH%c3%81VEZ_CH%c3%81VEZ_EL_FRACCIONAMIENTO_INDEBIDO_EN_LA_CONTRATACION_DE_SERVICIOS_PUBLICOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cobos, A. y González, C. (2020). *Metodología de la investigación jurídica*. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6226/11a.pdf>

- Contreras, Y. (2017). *Las sanciones administrativas en las contrataciones públicas: un estudio comparativo de Perú, Chile, Colombia y México* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio de la Universidad Nacional del Altiplano. <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/6847>
- Day, R. (2005). *Como escribir y publicar trabajos científicos* (3ª ed.). Organización Panamericana de la Salud.
- Dorta, M. (2017). *La contrata de obras y servicios* [Tesis de pregrado, Universidad de la Laguna]. Repositorio de la Universidad de La Laguna. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/6315/La%20contrata%20de%20obras%20y%20servicios%20.pdf?sequence=1>
- Dos Santos, L. (2017). La importancia del planeamiento en la contratación pública. *Revista de la Facultad de Derecho*, 8(1), 163-176. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/24478>
- El Peruano. (2019, 12 de marzo). Texto Único Ordenado de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado Decreto Supremo N° 082-2019-EF. *El peruano*. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0014/14-texto-unico-ordenado-de-la-ley-30225-ley-de-contrataciones-del-estado-1.pdf>
- Flores, A. (2017, 29 de noviembre). Excepciones para la configuración de fraccionamiento indebido. *Dirección técnica normativa – OSCE*, 02.
- Hernández, F. (2016). El impacto de la crisis en la contratación pública. Cizur Menor: Aranzadi. *Revista española de derecho administrativo*, (179), 489-492. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6804098>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a ed.). Mc Graw Hill Educación.

Idrogo, E. (2021). *Gestión y transparencia en licitaciones de obras públicas en la Municipalidad Distrital de Morales, 2019* [Tesis de maestría, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio de la Universidad Cesar Vallejo. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/59892/Idrogo_SEE-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto de Ciencias Hegel (21 de mayo, 2021) *Los siete tipos de contrataciones del Estado peruano. Contrataciones con el Estado*. Instituto de Ciencias Hegel. <https://hegel.edu.pe/blog/los-siete-tipos-de-contrataciones-del-estado-peruano/>

Lajara, C. (2020). *División y fraccionamiento del objeto del contrato del sector público* [Tesis de maestría, Universidad de Oviedo]. Repositorio de la Universidad de Oviedo. https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/59720/TFM_ClaraLajaraGarcia.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Mocoroa, J. (2019). La determinación de la “oferta más conveniente” en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. *El Derecho – Diario de Doctrina y Jurisprudencia*. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/17412>

Moreno, J. (2015). *Responsabilidad del servidor público frente al fraccionamiento en la contratación estatal* [Tesis de maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio de la Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12380/RESPONSABILIDAD%20DEL%20SERVIDOR%20P%c3%9aBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Morón, J., & Aguilera, Z. (2017). Aspectos jurídicos de la contratación estatal. Fondo Editorial PUCP.
- Muhr, T. (1991). ATLAS/ti: un prototipo para el soporte de la interpretación de texto. *Sociología cualitativa*, 14(4), 349-371.
- OSCE-Perú (2016). Opinión del OSCE respecto a la Prohibición de Fraccionamiento. OSCE. <https://comprasestatales.org/opinion-del-osce-respecto-la-prohibicion-fraccionamiento/>
- OSCE-Perú (2021). OSCE: qué es y sus principales funciones. OSCE. <https://porlaeducacion.info/osce/>
- Pachas, F. (2021). *Ley de contrataciones del estado y su relación con las contrataciones del Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja, 2019* [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma del Perú]. Repositorio de la Universidad Autónoma del Perú. <http://repositorio.autonoma.edu.pe/bitstream/AUTONOMA/1206/1/Pachas%20Villon%2c%20Franco%20Alexis.pdf>
- Padrón, D. (2017). *La problemática de los contratos menores: en particular, el fraccionamiento irregular del objeto del contrato* [Tesis de pregrado, Universidad de La Laguna]. Repositorio de la Universidad de La Laguna. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5107/La%20problemativa%20de%20los%20contratos%20menores.En%20particular,%20el%20fraccionamiento%20irregular%20del%20objeto%20del%20contrato.%20.pdf?sequence=1>
- Peralta, C. (2021). *Análisis de los procedimientos de selección y su incidencia en la gestión municipal de la Municipalidad Distrital de Corani–Carabaya-2019*. [Tesis de pregrado, Universidad José Carlos Mariátegui]. Repositorio de la Universidad José Carlos Mariátegui.

http://repositorio.ujcm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12819/1027/Clara_tesis_titulo_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ponce, R. (2018). *La emisión de fraccionamiento de pago y su incidencia en el estado de resultados de la empresa regional de servicio público de electricidad de Puno-Electro Puno SAA del periodo, 2014-2016* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio de la Universidad del Altiplano. <http://tesis.unap.edu.pe/handle/UNAP/7414>

Reglamento del régimen de contrataciones de la administración nacional. (2014). http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Reglamento_del_Regimen_de_Contrataciones_de_la_Adm_Nacional.pdf

Rodríguez, I. (2020). *Regulación legal del procedimiento de selección de la contratación igual o inferior a 8 UITs en las contrataciones del estado* [Tesis de pregrado, Universidad Antenor Orrego]. Repositorio de la Universidad Antenor Orrego. http://200.62.226.186/bitstream/20.500.12759/6184/4/REP_DERE_ILAN.RODRIGUEZ_REGULACION.LEGAL.PROCEDIMIENTO.SELECCION.IGUAL.INFERIOR.8.UITs.CONTRATACIONES.ESTADO.pdf

Rodríguez, M. (2017). *Fraccionamiento del contrato y división en lotes: posibilidad de limitar el número de lotes a los que un operador económico pueda licitar o adjudicarse a cada licitador.* [Tesis de pregrado, Universidade da Coruña]. Repositorio de la Universidade da Coruña. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/21801>

Rojas, C., & San Martín, H. (1992). Manual de redacción y comunicación científica. San Marcos.

SELA, (2014). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Secretaría Permanente del SELA. <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/28495/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-1>

Soler, E. (2017). El fraccionamiento del objeto de los contratos en la Administración Local: nociones generales de la división en lotes. El fraccionamiento indebido del objeto del contrato. *Auditoría Pública*, (70), 109-114. <https://asocex.es/wp-content/uploads/2018/06/Revista-Auditoria-Publica-71-pag-109-a-114.pdf>

Torres, L. (2021). *La necesidad de regular los mecanismos de control preventivo en las contrataciones directas en situación de emergencia en la Ley 30225*. [Tesis de pregrado, Universidad Privada Antenor Orrego]. Repositorio de la Universidad Privada Antenor Orrego. <http://repositorio.upao.edu.pe/handle/20.500.12759/7807>

Villanueva, B. (2020). Contrataciones con el Estado. Obras Públicas en el Perú. *Derecho y Cambio Social*, 61, 1-21. https://www.derechoycambiosocial.com/revista061/Contrataciones_con_el_Estado_1.pdf

Zak, P. (2016). *El principio de transparencia en la administración pública*. <http://zak-icg.com/admin/material/archdestacado2.pdf#:~:text=El%20principio%20de%20transparencia%20implica%20que%20el%20actuar,se%20encuentren%20a%20la%20vista%20de%20todos%2C%20>

ANEXOS

Anexo 1.

Matriz de consistencia

F.I. en las contrataciones de Essalud, Perú-2020

Problema	Objetivos	Hipótesis	Categorías	Dimensiones	Indicadores	Metodología
General	General	General			Definición órgano gestor de las contrataciones públicas El sistema de contrataciones con el Estado	
¿Es posible establecer la relación entre F.I. y contrataciones del Seguro Social de Essalud, Perú-2020?	Establecer la relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020	Existe relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020	Contrataciones con el Estado	Proceso jurídico legal	Lapso 1933-1979 Lapso 1979-1993 Lapso 1979-1993 Definición transparencia como deber estatal transparencia pasiva y transparencia colaborativa	Tipo básica, no experimental, de diseño descriptivo y correlacional. Muestra: 3 expertos en Derecho Administrativo. Instrumento: entrevista abierta semiestructurada. Procesamiento de datos: Atlas ti 9.
Específicos	Específicos	Específicos			Principio de transparencia en las contrataciones públicas	
¿Es posible analizar la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso	Analizar la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso	Es necesaria la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso del	La figura de F.I. Marco jurídico peruano	Marco jurídico peruano	Definición Noción de agrupamiento de los objetos contractuales Operación fraudulenta	

<p>Essalud - 2020, ¿Perú? ¿Es posible determinar si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado? ¿Es posible determinar la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento?</p>	<p>Essalud - 2020, Perú. Determinar si existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado. Determinar la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.</p>	<p>Essalud - 2020, Perú. Existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado. Existe la necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento.</p>	<p>F.I. en el Derecho comparado</p>	<p>Argentina República de Chile República Oriental del Uruguay República de Colombia Noción contrataciones libres por montos menores a las 8 UITs</p>	<p>Fraccionamiento por debajo de las 8 UITs</p>	<p>Proceso de selección</p>
--	---	---	-------------------------------------	---	---	-----------------------------

Anexo 2.

Instrumento de Recolección de Datos

Cuestionario para expertos

Entrevista de tipo abierta y semiestructurada dirigida a expertos

Entrevistado:

Lugar y Fecha:

Ocupación:

1. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?
2. Desde el órgano gestor de las contrataciones públicas, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs?
3. Desde el principio de transparencia como deber público, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs?
4. Como proceso histórico normativo, ¿qué problemas ha presentado la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs?
5. Desde su óptica de experto en derecho administrativo, ¿existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?
6. Desde la noción de agrupamiento de los objetos contractuales, ¿cómo se manifiesta la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?
7. Desde la noción de operación fraudulenta, ¿cómo se revela la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

8. Desde el derecho comparado, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones? Por ejemplo, en la República de Argentina, República de Chile, República Oriental del Uruguay y República de Colombia.
9. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento? ¿cuáles serían?
10. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo sintetiza la relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020?

Anexo 3.

Cuestionario para expertos

Entrevista de tipo abierta y semiestructurada dirigida a expertos

Entrevistado: César Augusto Sarria Cieza

Lugar y Fecha: Essalud – agosto 2021

Ocupación:

Especialista en Contrataciones y Ejecución Contractual

1. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Si bien es cierto el fraccionamiento se encuentra prohibido por la normativa actual en contrataciones, es cierto también que en la práctica muchas veces es la única forma de cumplir con las necesidades de las diferentes áreas usuarias, sobre todo en situaciones de desabastecimiento inminente ante un alargamiento no previsto en el cronograma de un proceso de selección ya convocado, debido a nulidades, apelaciones o declaraciones de desierto, elevación al OSCE de observaciones y consultas, entre otras.

Por lo que, considero que los “fraccionamientos” deben de ser evaluados en cuanto a su origen y justificación para determinar en qué casos son estrictamente necesarios para cumplirla finalidad pública.

2. Desde el órgano gestor de las contrataciones públicas, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Los problemas que presenta la figura del F.I. en contrataciones cuyos montos son iguales o menores a ocho Unidades Impositivas Tributarias son responsabilidades administrativas, y civiles para los gerentes o encargados, cuando se trata de locadores de servicio, genera desnaturalizaciones, pago de beneficios sociales y demás beneficios sociales generados y cuando se trata de bienes y servicios en general pueden derivar además en responsabilidades penales por colusión.

3. Desde el principio de transparencia como deber público, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a Unidades Impositivas Tributarias, en el caso Essalud Perú - 2020?

Se transgrede el principio de transparencia, al no sincerar e integrar debidamente el Plan Anual de Contrataciones, necesidades fijas de la entidad disfrazando las mismas como necesidades diferentes.

4. Como proceso histórico normativo, ¿qué problemas ha presentado la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Los principales problemas se han presentado como procesos administrativos por los Órganos de Control hacia los funcionarios derivados de procesos de desnaturalización por locadores de servicios y procesos de corrupción de funcionarios.

5. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

Considero que cada caso debe ser analizado de manera independiente a fin de determinar, cuáles fueron las causas que originaron y justificaron tal fraccionamiento, dado que en algunos casos retrasos en la suscripción de contratos convocados conllevan a realizar dichos fraccionamientos a fin de no dejar en estado de desabastecimiento a la Entidad.

6. Desde la noción de agrupamiento de los objetos contractuales, ¿cómo se manifiesta la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

La Gerencia de Abastecimiento, tomando en consideración las necesidades particularidades de cada prestación, debe definir si es factible agrupar o concentrar tales prestaciones en una misma contratación; y luego de ello determinar si aquello resulta más eficiente que realizar contrataciones por separado, valorando entre otros

aspectos: a) el precio, b) el plazo en que se obtendrían la totalidad de las prestaciones y las horas-hombre que se invertirían, entre otros. Por lo que luego de ello se determina si resulta o no conveniente agrupar o concentrar los diferentes tipos de prestaciones que conforman cada requerimiento.

7. Desde la noción de operación fraudulenta, ¿cómo se revela la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

Es muy difícil encontrar una prueba directa de la concertación ilícita, por lo que la imputación se construye a partir de una pluralidad de indicios que cuando son concomitantes, interrelacionados y probados puedan acreditar el delito.

8. Desde el Derecho comparado, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones?

Por ejemplo, en la República de Argentina, República de Chile, República Oriental del Uruguay y República de Colombia.

9. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento? ¿cuáles serían?

Considero que, el OSCE debe de emitir directivas no de carácter general sino específico para cada sector, vale decir que no es lo mismo comprar sillas que comprar medicinas o bienes y servicios; por lo que las directivas deben de estar dirigidas a cada sector o rubro específico. Considero que, por las consecuencias y repercusión social de las mismas deben considerarse directivas especiales para facilitar compras en el extranjero en el caso de medicinas, por ejemplo, cuando el mercado no ofrece suficientes postores o ante la presunción de una concertación de precios.

10. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo sintetiza la relación entre F.I. y contrataciones del Seguro Social de Salud Essalud, Perú-2020?

Morón Urbina lo define como “(...) una acción fraudulenta de un funcionario público consistente 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” ; en ese sentido considero que no ha existido F.I. en EsSalud para el año 2020, pero que de haberse realizado el mismo se encuentra debidamente justificado no sólo en la normativa, sino también en las circunstancias que justificaron tales contrataciones como es el caso de las continuidades en las Contrataciones Directas en los “servicios de alquiler de estructuras metálicas para la infraestructura hospitalaria temporal para los pacientes afectados con el covid-19”, donde dichas contrataciones se encontraban y se encuentran supeditadas al número de pacientes Covi-19 lo cual no puede ser programado.

Anexo 4

Cuestionario para expertos

Entrevista de tipo abierta y semiestructurada dirigida a expertos

Entrevistado: Marco Ortiz De La Cruz

Lugar y Fecha: Essalud – agosto 2021 **Ocupación:** funcionario de la Gerencia de Abastecimiento

1. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

En principio, debe indicarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento, durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad deben programar y definir con precisión sus requerimientos de bienes, servicios en general, consultorías y obras cuya contratación se convocará durante el año fiscal siguiente, las cuales deben ser concordantes con el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus metas previstas; de esta manera, una vez efectuado el análisis de las necesidades a satisfacer, estas deben ser agrupadas y remitidas al Órgano Encargado de las Contrataciones para que, en coordinación con este, sean consolidadas y valorizadas sobre la base de las prioridades institucionales y la disponibilidad presupuestal asignada en el ejercicio fiscal.

Ahora bien, 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.

En esa línea, en el ámbito de la normativa de contrataciones del Estado, el desconocimiento de esa unidad esencial de los bienes, servicios y obras configura lo que se conoce como F.I., que es definido como la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable.

En el caso Essalud, el órgano encargado de las contrataciones realiza un acompañamiento continuo desde la formulación del requerimiento a cargo de las áreas usuarias, así como también regular las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs a través de una Directiva, a fin de prevenir los fraccionamientos indebidos.

2. Desde el órgano gestor de las contrataciones públicas, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, en el caso Essalud Perú - 2020?

Conforme se ha manifestado en la respuesta anterior, el órgano encargado de las contrataciones realiza un acompañamiento continuo desde la formulación del requerimiento a cargo de las áreas usuarias, así como también regular las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs a través de una Directiva, a fin de prevenir los fraccionamientos indebidos.

Sin embargo, no podemos negar que en algunas oportunidades se presentan los famosos requerimientos urgentes de atención, como por ejemplo los servicios urgentes de transporte, coffee break, entre otros, que a veces escapan de todo tipo de programación previa realizada, los que necesariamente deben contratarse a solicitud de las áreas usuarias.

3. Desde el principio de transparencia como deber público, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

El fraccionamiento proscrito en la normativa de contratación pública se configura cuando concurre la división artificial de una adquisición o contratación unitaria debidamente programada y que cuenta con disponibilidad presupuestal; y la finalidad del funcionario de cambiar la modalidad o tipo del proceso de selección a fin de que los procesos se revistan de menores requisitos de publicidad, transparencia y concurrencia que el proceso de selección inicialmente programado en un mismo ejercicio fiscal.

A diferencia de los procedimientos de selección que se publican en el SEACE desde la etapa de convocatoria (sumado a que se puede visualizar el desarrollo de cada una de las etapas hasta el otorgamiento de la buena pro, sumado a la posibilidad

de impugnación), en el caso de las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs, éstas no se publican en su integridad, es decir, uno no puede visualizar el desarrollo del referido procedimiento (indagación de mercado y adjudicación).

Si bien es cierto, existe la obligación de publicar todas las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs, pero esto se hace dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes siguiente, es decir cuando la contratación ya ha sido efectuada y hasta ejecutada (en muchos casos), aunado a que sólo se publica la orden de compra o de servicios.

4. Como proceso histórico normativo, ¿qué problemas ha presentado la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs en el caso Essalud Perú - 2020?

En realidad, la figura del F.I. presenta el mismo problema año tras año, sin embargo, se acrecienta con el cambio normativo constante, sobre todo cuando se amplía el margen de dichas contrataciones, con el paso de las 3 UITs a las 8 UITs.

5. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

A fin de absolver la pregunta planteada, debemos previamente identificar y absolver tres interrogantes necesarias. En primer lugar, ¿qué entendemos por sobrevaloración? En segundo lugar, ¿en qué fase podría configurarse una sobrevaloración de las compras que realiza la entidad pública? Y finalmente, ¿quiénes tienen la prerrogativa o función de determinar los valores o precios con los que la entidad Pública va a realizar la adquisición?

Respecto de la primera interrogante, debemos afirmar que la sobrevaloración vendría a ser el sobrecosto que se le asigna a un determinado bien, servicio o ejecución de obra, entendiendo que este sobrecosto no tiene fundamento, ni guarda equivalencia con el precio real con el que, dicho bien, servicio u obra, se oferta en el mercado comercial cuando en las entidades públicas se hace alusión al precio con el que se va a realizar la contratación, ésta se denomina valor referencial.

Respecto de la segunda interrogante, ¿en qué fase podría configurarse una sobrevaloración de las compras que realiza la entidad pública?

Como bien sabemos, cada fase del proceso de contratación tiene una serie de actos administrativos propios, con sus propias características y requisitos especiales, conducentes a optimizar la compra pública.

En efecto, cuando las entidades realizan la convocatoria del procedimiento de selección, el expediente de contratación debe estar aprobado, esto es, que se deben haber elaborado todos los documentos obligatorios exigidos en la etapa unilateral. En tal sentido, el valor referencial se determina en la etapa de actos unilaterales o actos preparatorios, y se determina del estudio de mercado en base al requerimiento del área usuaria o del expediente técnico o estudio definitivo de obra, en el caso de ejecución de una obra pública.

En consecuencia, en una entidad pública la sobrevaloración de una contratación podría configurarse en la etapa de actos preparatorios, debiendo tener presente que, para los casos de bienes, servicios o consultorías de obras, el valor referencial se determina en función a un estudio de mercado; mientras que, para la ejecución de obras públicas, el valor referencial de dicha obra se determina en función al expediente técnico o del estudio definitivo de obra.

Finalmente, desarrollemos la tercera interrogante: ¿quiénes tienen la prerrogativa o función de determinar los precios o el valor referencial con los que la entidad pública va a realizar la adquisición?

Así pues, será responsabilidad del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) determinar el valor referencial en base a un estudio de mercado (para determinar el valor referencial de bienes, servicios, consultoría de obra) o expediente técnico (ejecución de obra) en función al requerimiento elaborado por el área usuaria.

En tal sentido, la oficina responsable de determinar el valor referencial, de los procedimientos de selección cuyo objeto sean bienes, servicios o consultoría de obras, será la que se encargue de realizar las contrataciones (OEC). En algunas entidades se denomina oficina de logística o abastecimiento. Y para los contratos de ejecución de obra el área responsable será aquella que haya proyectado el expediente de contratación, pudiendo recaer esta responsabilidad en el área o

gerencia de obras, desarrollo urbano, etc., o un tercero externo contratado para proyectar el expediente técnico.

En consideración de lo anterior podemos concluir que el quebrantamiento del deber funcional del servidor o funcionario público respecto de alguna sobrevaloración tiene su origen en la defraudación que pueda realizar en la elaboración del estudio de mercado o en la proyección del expediente técnico, documentos que dan origen al valor referencial, y en los cuales se podría configurar alguna sobrevaloración.

Asimismo, es necesario zanjar el tema de manera enfática, pues muchas personas que aplican el quebrantamiento de las normas de contrataciones del Estado, para configurar sanciones administrativas o de ilícitos penales (control gubernamental o investigación fiscal) incurren en un gravísimo error, atribuyendo el quebrantamiento del deber funcional respecto de la determinación del valor referencial sobrevalorado al Comité Especial u otros funcionarios, lo cual no tiene asidero legal, pues como podemos apreciar, el Comité Especial no interviene ni tiene las facultades, menos se encuentra dentro de sus funciones elaborar el estudio de mercado o proyectar el expediente técnico, con la finalidad de determinar el valor referencial.

Finalmente, y, en mérito a lo antes expuesto, si existe una desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado, no sólo en las contrataciones menores o iguales a las 8 UITs, sino también en los procedimientos de selección cuyos montos superan las 8 UITs.

6. Desde la noción de agrupamiento de los objetos contractuales, ¿cómo se manifiesta la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

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.

En esa línea, en el ámbito de la normativa de contrataciones del Estado, el desconocimiento de esa unidad esencial de los bienes, servicios y obras configura lo que se conoce como F.I., que es definido como la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable; desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios.

7. Desde la noción de operación fraudulenta, ¿cómo se revela la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

Conforme ya se ha mencionado anteriormente, el desconocimiento de esa unidad esencial de los bienes, servicios y obras configura lo que se conoce como F.I., que es definido como la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable; desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios.

Asimismo, el quebrantamiento del deber funcional del servidor o funcionario público respecto de alguna sobrevaloración tiene su origen en la defraudación que pueda realizar en la elaboración del estudio de mercado o en la proyección del expediente técnico, documentos que dan origen al valor referencial, y en los cuales se podría configurar alguna sobrevaloración.

8. Desde la noción de derecho comparado, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones? Por ejemplo, en la República de Argentina, República de Chile, República Oriental del Uruguay y República de Colombia.

Cada uno de los países que forman parte de la región cuenta con un sistema normativo que busca regular las diversas formas y procedimientos mediante los cuales se realizan las contrataciones estatales, y cuyo objetivo principal no es otro que la correcta utilización, por parte de los funcionarios públicos, de los fondos estatales destinados para asumir los gastos. Muchos de estos países incluso se han sometido de forma voluntaria al cumplimiento de diversos convenios internacionales que tienen como objetivo asegurar el establecimiento de sistemas de contratación estatal transparentes, que privilegien tratamientos equitativos a fin de evitar cualquier

actuación que pudiese contravenir el correcto uso de los fondos públicos, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El fraccionamiento en Argentina

En la República Argentina, las normas que regulan de forma medular²⁵ el sistema de contratación pública son el Decreto No. 1023/2001 – Régimen de Contrataciones del Estado Nacional y el Decreto No. 1030/2016 – Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

La prohibición de fraccionar las contrataciones se encuentra regulada de manera clara y expresa en ambas normas. Así, el primer párrafo del artículo 45 del mencionado Decreto No. 1023/ 2001 establece la prohibición en base a la finalidad perseguida por el acto de fraccionar una contratación:

Artículo 45.- Prohibición de desdoblamiento.

No se podrá fraccionar un procedimiento de selección con la finalidad de eludir la aplicación de los montos máximos fijados en el presente reglamento para encuadrarlos o de las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos de selección.

La particularidad de la regulación argentina radica en que la propia normativa de contratación estatal establece además la presunción mediante la cual se podrá determinar la responsabilidad del funcionario público que hubiese aprobado o facilitado la realización del denominado desdoblamiento. El segundo párrafo del artículo 30 del Decreto de Reglamentación del año 2016 establece:

[...]Se presumirá que existe desdoblamiento, del que serán responsables los funcionarios que hubieran autorizado y aprobado los respectivos procedimientos de selección, cuando dentro de un lapso de TRES (3) meses contados a partir del primer día de una convocatoria se realice otra o varias convocatorias para

adquirir los mismos bienes o servicios, sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen [...].

Vemos pues que, en el caso argentino, para que se configure el desdoblamiento de una contratación, se deben presentar en un periodo de tres meses, por lo menos dos contrataciones cuyo objeto sea idéntico, y cuyos montos superen de forma conjunta alguno de los topes monetarios establecidos en el Decreto No. 1023/2011.

Constituye pues requisito indispensable para la determinación del fraccionamiento, que la necesidad de contratar el mismo servicio se ejecute dentro de los tres meses siguientes de haberse realizado la primera contratación. No obstante, ello, si existe un cambio sustancial del objeto de contratación no habría fraccionamiento (Quiroga, 2008) y por tanto quedaría exento de responsabilidad el funcionario público.

El fraccionamiento en Chile

En la República de Chile, la contratación de bienes y servicios por parte de las 850 instituciones que conforman la administración del Estado Chileno (Hacienda, 2018) se regula desde el año 2003 a través de la Ley No. 19.886 conocida como Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, en adelante la Ley de Bases; y por el Decreto No. 250 del año 2004, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley No. 19.886.

El último párrafo del artículo 7 de la mencionada Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios establece de manera clara y categórica la prohibición de fragmentar las contrataciones:

La Administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

De idéntica manera, el artículo 13 del Decreto No. 250 establece:

Artículo 13.- Fragmentación: La Administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

A diferencia de la legislación argentina, la normativa chilena de contratación estatal no desarrolla ni pormenoriza en qué casos o supuestos debería entenderse que existe la fragmentación de una contratación. Sin embargo, la Contraloría General de la República de Chile mediante Dictamen No. 53.491 de fecha 13 de noviembre de 2008, ya había determinado que existiría fragmentación en una contratación en aquellos casos en los que se verifique la realización de contrataciones consecutivas con un mismo proveedor y por el mismo objeto contractual, sin que se hubiese justificado las razones para realizar dichas contrataciones independientes.

Ante ello, el año 2015 el Diputado Chileno Daniel Farcas Guendelman impulsó un proyecto de ley para modificar la redacción del artículo 7 de la Ley No. 19.886, cuya sexta fundamentación dispone lo siguiente:

[...]Pues bien, es del caso que hemos detectado un comportamiento anormal al momento de contratar por parte de ciertos órganos de la Administración, los cuales cometen inobservancia de la ley al realizar lo que se denomina usualmente como “compras o contrataciones fragmentadas” que en la práctica se traduce en variadas compras (todas con un tope máximo de 1.000 UTM) a un mismo proveedor durante un breve plazo, adquiriendo los mismos bienes [...].

La reforma sugerida al artículo 7 de la Ley de Bases, busca introducir una semejanza a la prohibición de desdoblamiento que se encuentra en la legislación argentina, pues propone determinar un periodo de tiempo para determinar la responsabilidad del funcionario público:

[...]Se presumirá fragmentada la contratación cuando, en el término no superior a un mes, procedan más de 3 compras del mismo rubro realizadas por

contratación directa, contado desde que se realiza la primera compra. Las compras realizadas por un Servicio en distintos puntos del país no justifican en modo alguno la fragmentación en la contratación [...].

A la fecha, el proyecto de ley del Diputado Farcas no ha sido aprobado, siendo la Contraloría General de la República de Chile la entidad encargada de determinar la configuración de una fragmentación

El fraccionamiento en Uruguay

En la República Oriental del Uruguay, las reglas para llevar a cabo la contratación de servicios para la administración pública se encuentran comprendidas dentro del Texto Único Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). A diferencia de la legislación en Chile y Argentina, el fraccionamiento de las contrataciones está permitido siempre que exista una fundamentación que lo ampare. El segundo párrafo del artículo 43 del TOCAF establece lo siguiente:

[...] Los ordenadores, bajo su responsabilidad, podrán fraccionar las compras dejando expresa constancia de su fundamento y de su conveniencia para el servicio. Cuando el Tribunal de Cuentas observe reiteradamente el fraccionamiento, sin que se corrija tal situación, podrá suspender la facultad establecida en el inciso anterior a los ordenadores responsables y, de corresponder, a los organismos involucrados dando cuenta a la Asamblea General o a la Junta Departamental que corresponda [...].

A pesar de la facultad otorgada a los funcionarios públicos para decidir el fraccionamiento de una contratación, el artículo 32 del TOCAF dispone de manera categórica que:

[...] La comprobación de que se fraccione el gasto artificialmente para que la operación encuadre en determinados límites será considerada falta grave a efectos de las sanciones que correspondan [...].

De la misma manera, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay, interpreta que la ejecución de cualquier procedimiento de selección y/o acto que se lleve a cabo para la elección de un contratista, debe propiciar el acceso de la pluralidad de proveedores:

[...] “Se deben contratar los suministros o servicios por grupos de artículos o servicios, de forma de facilitar la presentación del mayor número posible de oferentes” [...].

El fraccionamiento en Colombia

En la República de Colombia, el sistema de contratación pública se encuentra actualmente normado mediante la Ley No. 80 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, expedida en el año 1993. Con la entrada en vigor del Estatuto, se eliminó la prohibición expresa de fraccionamiento de contratos contemplada en el Decreto 222 de 1983 – Normas sobre Contratos de la Nación y sus Entidades Descentralizada, que en su derogado artículo 56 rezaba lo siguiente:

Artículo 56. De la Prohibición de Fraccionar los Contratos. Queda prohibido fraccionar los contratos cualesquiera que fuere su cuantía. Hay fraccionamiento cuando se suscriben dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de un término de seis (6) meses.

Con la entrada en vigor del Estatuto de 1993, la prohibición de fraccionar una contratación en dos o más partes para evitar la convocatoria del procedimiento de contratación o licitación correspondiente se suprimió de manera literal del marco normativo de contratación pública, pero no por ello dicho accionar puede considerarse como una práctica legal. En efecto, el numeral 8 del artículo 24 del Estatuto que regula las prácticas inmersas en el Principio de Transparencia, establece claramente que:

Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será

prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

Bajo esta interpretación del Principio de Transparencia que debe regir todas las contrataciones públicas en Colombia, la Procuraduría General de la Nación en el Informe de Vigilancia Superior a la Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (entidad cuyas contrataciones se sujetan a las disposiciones del Estatuto), indicó qué:

[...] De las pautas, las reglas y los principios del Estatuto Contractual se infiere la prohibición del fraccionamiento de los contratos y que se traduce en distintas disposiciones como la regla contenida en el numeral 8 del artículo 24 [...].

En ese sentido, debe entenderse que, para el sistema de contratación colombiano, a pesar de que la prohibición de fraccionar una contratación no existe actualmente de manera expresa, su comisión sigue siendo contraria a ley, pues Fraccionar un contrato para evadir el principio de transparencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, tiene para el servidor público que lo autorizó como los que en él intervienen, implicaciones penales y disciplinarias. En el primer caso se violaría el artículo 410 del Código penal (contrato sin cumplimiento de requisitos legales), es decir, tramitar un contrato sin la observancia de los requisitos legales esenciales, con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí, para el contratista o para un tercero.

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria, esta conducta está tipificada en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 (participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución o en la ley). (Cuello, 2012)

Como hemos podido apreciar, la prohibición de fraccionar una contratación de forma intencional para eludir la aplicación de un procedimiento de contratación previamente establecido implica claramente para los Estados un perjuicio económico pasible de sanción.

9. ¿Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento? ¿cuáles serían?

El OSCE ya posee una directiva que debería ser de uso obligatorio para todas las Entidades, sin embargo, ha sido emitida para uso obligatorio del OSCE y de carácter facultativo (a manera de ejemplo) para las demás Entidades de los tres niveles de gobierno. Las Entidades del Estado, algunas tienen directiva otras no, sin embargo, éstas se sujetan a la naturaleza de las contrataciones propias de la Entidad.

10. ¿Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo sintetiza la relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020?

No existe el F.I. en Essalud - 2020, o por lo menos durante mi gestión, hemos mitigado dicho riesgo con una adecuada programación, trabajando de manera conjunta con las áreas usuarias, desde la formulación de su cuadro de necesidades y requerimientos.

Anexo 5.

Cuestionario para expertos

Entrevista de tipo abierta y semiestructurada dirigida a expertos

Entrevistado: María Lucero Sánchez Sandoval

Lugar y Fecha: Essalud – agosto 2021

Ocupación: Especialista en Contrataciones del Estrado

1. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Es importante señalar que se de acuerdo con el numeral 29.6 del artículo 29 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se establece:

[...] Adicionalmente, el requerimiento incluye las exigencias previstas en leyes, reglamentos técnicos, normas metrológicas y/o sanitarias, reglamentos y demás normas que regulan el objeto de la contratación con carácter obligatorio. Asimismo, puede incluir disposiciones previstas en normas técnicas de carácter voluntario, siempre que: i) sirvan para asegurar el cumplimiento de los requisitos funcionales o técnicos; ii) se verifique que existe en el mercado algún organismo que pueda acreditar el cumplimiento de dicha norma técnica; y, iii) no contravengan las normas de carácter obligatorio mencionadas [...].

Por ello de e acuerdo al numeral 29.8 del artículo 29 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se establece:

[...] El área usuaria es responsable de la adecuada formulación del requerimiento,

debiendo asegurar la calidad técnica y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación [...].

No obstante, el artículo 5 de la Ley de Contrataciones del estado establece los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE, señalando en su numeral 5.1 lo siguiente: “Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la Ley: a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a 8 UITs, vigentes al momento de la transacción. Lo señalado en el presente literal no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco”.

Por lo que, de acuerdo con el marco legal antes descrito, el área usuaria quien es la responsable de formular los requerimientos muchas veces carece del conocimiento del marco normativo de las Contrataciones del Estado al tener poco o ningún conocimiento en materia de contrataciones y al no contar con personal calificado lo que conlleva a una mala formulación de estos.

Sin embargo el Órgano Encargado de Contrataciones (Gerencia de Abastecimiento) del Seguro Social de Salud a través de sus especialistas realiza el seguimiento y la evaluación de su formulación de los requerimientos a fin de prevenir y advertir la mala formulación del requerimiento en cumplimiento a la Directiva aprobada mediante RESOLUCION DE GERENCIA GENERAL N° 836.GG. ESSALUD.2019

2. Desde el órgano gestor de las contrataciones públicas, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Que si bien la Directiva Menores a 8 UITs, aprobada mediante Resolución N°836-PE-ESSALUD-2020, fecha 29/05/2019, establece el procedimiento que deben seguir las compras de bienes y servicios menores a 8 UITs, sin embargo, es necesario resaltar que muchos de ellos son no programables debido a la necesidad de la entidad el cual deben atenderse de manera inmediata, a fin de poder cumplir con la necesidad

del área usuaria, como son los trasportes de personal, coffee break, pasajes entre otros, y mucho con la emergencia sanitaria, en el que atraviesa el País.

3. Desde el principio de transparencia como deber público, ¿qué problemas presenta la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UITs, en el caso Essalud Perú - 2020?

Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 2 – Principios que rigen las contrataciones del Estado el principio de transparencia señala: “Las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico”.

No obstante, la normativa configura en su artículo 40 la Prohibición de fraccionamiento, señalando en sus numerales los siguiente:

[...] 40.1 El área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones 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 [...].

Por lo tanto, el órgano encargado de las contrataciones o quien haga sus veces tiene el deber de cumplir con responsabilidad la verificación de los requerimientos y que estas contrataciones que se requieran sean únicas mas no fraccionadas, además de transparentar y publicitar las contrataciones mediante el portal del SEACE, quien está a cargo de la supervisión de todos las órdenes de compra o servicio menores a 8 UITs.

4. Como proceso histórico normativo, ¿qué problemas ha presentado la figura de F.I. en las contrataciones cuyos montos son iguales o menores a 8 UIT, en el caso Essalud Perú - 2020?

En la actual legislación como en la anterior norma, se estableció la prohibición de fraccionamiento, así tenemos en la actualidad, el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, que establece lo siguiente: “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 (8) UITs 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”.

En esa medida, se convierte un problema indebido si la entidad en base a cada caso concreto determina fraccionar compras de bienes y servicios u obras requeridos que representen un mismo objeto contractual, evitando realizar un procedimiento de selección regular.

5. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

Es importante señalar que una contratación sobrevalorada es aquella por la que la Entidad va a pagar un precio excesivo que no corresponde al precio real con el que se oferta en el mercado comercial, respecto a la compra de un bien, contratación de un servicio y/o ejecución de una obra, por Ejemplo: Si una Entidad requiere implementar a su área de limpieza pública, y lanza un concurso público requiriendo 500 escobas a un valor referencias de S/. 50.00 soles cada escoba, y de un estudio de mercado simple se llega a corroborar que el precio habitual de las escobas es de S/. 20.00 soles, estamos ante un pago en exceso que no tiene fundamento, es decir una contratación sobrevalorada.

No obstante, con respecto a la inmediatez el literal b del artículo 100 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, establece que: [...] En dichas situaciones, la Entidad contrata de manera inmediata los bienes, servicios en general, consultorías u obras estrictamente necesarios, tanto para prevenir los efectos del evento próximo a producirse, como para atender los requerimientos generados como consecuencia directa del evento producido.

Ahora en el mundo público nacional rige la Ley y Reglamento de las Contrataciones del Estado quien regula los procedimientos de selección, que se siguen en cuanto a las contrataciones del estado, el cual comprende tres fases:

1. Fase de Programación y actos preparatorios, la cual comprende: i) la definición de necesidades y la aprobación del respectivo Plan Anual de Contrataciones (PAC), ii) la realización de un estudio de posibilidades que ofrece el mercado y la determinación del tipo de proceso de selección a convocarse; iii) la designación del Comité Especial encargado de llevar a cabo la contratación; y, iv) la elaboración y aprobación de las Bases del proceso de selección.
2. Fase de Selección, se desarrolla en etapas 1: i) convocatoria; ii) registro de participantes; iii) formulación y absolución de consultas; iv) formulación y absolución de observaciones; v) integración de Bases; vi) presentación de propuestas; vii) calificación y evaluación de propuestas; y, viii) otorgamiento de la Buena Pro.
3. Fase de Ejecución contractual, que comprende desde la celebración del contrato respectivo hasta la conformidad y pago de las prestaciones ejecutadas, en el caso de los contratos de bienes y servicios, y con la liquidación y pago correspondiente, tratándose de contratos de ejecución o consultoría de obras.

Que teniendo en consideración las fases de selección se podría configurar una sobrevaloración en la etapa de actos preparatorios, ya que es donde se determina el valor estimado para bienes y servicios mientras que para obras el valor referencial se determina con el expediente técnico, sin embargo es importante señalar que de configurarse una sobrevaloración en esta etapa, se tendrá como respaldo la fase de selección, ya que esta etapa abarca el mercado nacional y los procedimientos de selección son de conocimiento público, donde permitirá determinar un precio justo conforme la demanda.

Que, de acuerdo con lo antes descrito se evidencia que en cuanto a los procedimientos de selección regulares se puede controlar la sobrevaloración, mientras que las contrataciones menores a 8 UITs son mucho más susceptibles debido a la urgencia e inmediatez con que se requieren.

6. Desde la noción de agrupamiento de los objetos contractuales, ¿cómo se manifiesta la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

Toda compra que se realice bajo en ámbito de las contrataciones del estado y/o directiva de la entidad, busca atender de forma inmediata las necesidades del usuario final.

Sin embargo, teniendo en consideración el desconocimiento del área usuaria, trae como consecuencia que se deje de realizar un buen análisis a fin de realizar el agrupamiento de las compras de bienes, servicios y obras conllevando a un F.I.

Por ello es importante mencionar los procedimiento de selección según Relación de Items y/o Contratación por Paquete, estos mecanismos pueden utilizarse para agrupar dentro de un mismo objeto contractual (i) varios bienes, servicios o consultorías de obra, distintos pero vinculados entre sí; o, (ii) la ejecución de obras de similar naturaleza; tomando en consideración que la contratación conjunta de tales prestaciones resulta más eficiente en términos de calidad, precio y tiempo que efectuar contrataciones por separado, desnaturalizando así, el objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, generando en muchos casos sobrevaloración de precios.

7. Desde la noción de operación fraudulenta, ¿cómo se revela la desnaturalización del objetivo del proceso en los aspectos de inmediatez o la urgencia, provocando la sobrevaloración de precios o procedimientos indebidos en agravio del Estado?

La operación fraudulenta se genera no solo por un operador, si no por un conjunto de ellos, en diferentes niveles de la organización, escudándose en la inmediatez o urgencia para generar celeridad en la compra y muchas veces sin organización alguna, generando desorden. Pudiendo existir compras que por su

naturaleza se podrían agruparse en una sola adquisición reduciendo costos, pero por conveniencia la compra podría ir separada aumentando los costos lo que genera también una operación fraudulenta.

8. Desde el derecho comparado, ¿cómo analiza la figura de F.I. en las contrataciones? Por ejemplo, en la República de Argentina, República de Chile, República Oriental del Uruguay y República de Colombia.

En comparación con la República de Chile, este país como política de compras establece dentro de sus pilares las compras eficientes o compras por convenio marco, que, si bien el Perú también lo maneja dentro de un sistema de abastecimiento público, Chile tiene un abanico mucho más amplio que Perú, puedo comprar bienes de diferente naturaleza por una indistinta cantidad o monto, puedo adquirir bienes sin necesidad de realizar un procedimiento de selección. Pudiendo así bajar la incidencia del fraccionamiento.

9. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿existe necesidad de la implementación de directivas por parte del OSCE adicionales a lo descrito en la Ley y su reglamento? ¿cuáles serían?

El OSCE dentro de organización, tiene una Dirección de Gestión de Riesgos, que supervisa e identifica riesgos en compras directas y supuestos excluidos, en este último punto está considerado las contrataciones que incurren en fraccionamiento indebido (compras iguales o menores a 8 UITs), pero la supervisión se da posterior a la compra cuando la contratación ya fue realizada, este mecanismo debería cambiar para que se advierta antes de ejecutar la contratación para así evitar un mal uso de los recursos públicos.

10. Desde su óptica de experto en Derecho administrativo, ¿cómo sintetiza la relación entre F.I. y contrataciones de Essalud, Perú-2020?

El fraccionamiento indebido se genera con mayor incidencia en instituciones de grandes presupuestos como Essalud porque la carga funcional de las compras no son las adquisiciones menores o iguales a 8UIT, si no en las compras de mayores cuantías que son las que cuentan con mayor supervisión o fiscalización, aprovechándose así de este punto para poder generar en F.I. con menos supervisión.