



MUNICIPALIDAD DE  
**LIMA**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



## RESOLUCIÓN DE OFICINA DE RECURSOS HUMANOS N° 008 - 2026

Lima, 08 ENE. 2026

LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS DEL SERVICIO DE PARQUES DE LIMA HA  
EXPEDIDO LA SIGUIENTE RESOLUCIÓN

**VISTOS:** La Carta S/N, de fecha 29 de diciembre de 2025, mediante el cual, el ex servidor Richard Abraham Ponce Apaza, interpone recurso de reconsideración contra la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por 3 meses, impuesta mediante Resolución de la oficina de Recursos Humanos N° 210-2025-ORH, de fecha 28 de noviembre de 2025, y;

### CONSIDERANDO:

Que, la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, el Reglamento General de la LSC) y el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil" (en adelante, Directiva LSC), precisan que los Procedimientos Administrativos Disciplinarios (en adelante, PAD) instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre el régimen disciplinario previsto en la LSC y su Reglamento General;

Que, a través de la Resolución N° 045-2024-OGAF, notificada el día 28 de noviembre de 2024, la Oficina General de Administración y Finanzas dispuso dar inicio el Procedimiento Administrativo Disciplinario contra el ex servidor **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA**, en su calidad de Sub Gerente de Abastecimiento, incurrió en negligencia en el desempeño de sus funciones, toda vez que suscribió los Informes N.° D000685-2022-SERPAR-LIMA-A y N.° D000812-2022-SERPAR-LIMA-SGA, a través de los cuales gestionó requerimientos fraccionados y consecutivos ante la Gerencia de Administración y Finanzas, pese a que los servicios solicitados correspondían a un mismo objeto contractual, contraviniendo la normativa aplicable; razón por la cual, le asistiría responsabilidad administrativa disciplinaria, contraviniendo la falta tipificada en el inciso d) del artículo 85° de la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil: "Negligencia en el desempeño de sus funciones.";

Que, respecto a la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones y en la aplicación de los Principios de Legalidad y Tipicidad, el Tribunal del Servicio Civil mediante Resolución de Sala Plena N.° 001-2023-



SERVIR/TSC ha establecido precedentes administrativos de observancia obligatoria, de los cuales extraemos los siguientes fundamentos: "18. (...) La falta disciplinaria de negligencia en el desempeño de sus funciones no se configura exclusivamente por el incumplimiento o cumplimiento deficiente de funciones vinculadas al cargo, sino también por el incumplimiento o cumplimiento deficiente de funciones adicionales al cargo, roles u otros que hayan sido asignados a la Entidad o que se deriven de alguna norma de aplicación generada; o cual debe obedecer a un descuido o culpa. En ese sentido, tales funciones pueden encontrarse, sin limitarse a estos, en documentos de gestión, contratos, documentos emitidos por la entidad que dispongan desplazamientos o que asignen funciones, bases de un proceso y normas que contengan funciones (tareas, actividades o labores) y que son de obligatorio cumplimiento). "21. "(.) es necesario que la Entidad identifique expresamente las funciones adicionales, el rol u otro correspondiente al funcionario o servidor público en virtud de los cuales. debía realizar determinadas funciones en observancia de disposiciones de aplicación general". 23. "(...) la falta prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N.º 30057 será imputada ante el incumplimiento o cumplimiento deficiente de funciones propias del cargo, funciones adicionales al cargo, roles u otros, los cuales pueden encontrarse en documentos emitidos por la Entidad o en disposiciones de aplicación general, debiéndose identificar, cuando corresponda, las funciones adicionales, el rol u otro del servidor o funcionario público". 24. "(...) con la finalidad de establecer con claridad la imputación de la falta disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, las entidades podrán complementar la función incumplida o cumplida deficientemente, con disposiciones contenidas en normas, directivas internas, lineamientos, documentos de gestión interna u otros documentos que tengan relación con dicha función". 25. "(...) a efectos de satisfacer las exigencias del principio de tipicidad, la falta disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N.º 30057, se configura ante el incumplimiento o cumplimiento deficiente de funciones propias del cargo, funciones adicionales al cargo, roles u otros, los cuales pueden encontrarse en documentos emitidos por la Entidad o en disposiciones o normas de aplicación general (...)"

Que, en atención a ello, ha incumplido con el artículo 62º literal A del Manual de Operaciones de SERPAR el cual detalla lo siguiente: Planificar, organizar, dirigir, coordinar y supervisar los objetivos, actividades, metas indicadores y presupuesto de la Gerencia conforme a su ámbito de competencia;

Que, además de ello, lo establecido en el artículo 20º del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado referido a la "Prohibición de fraccionamiento" que señala: Se encuentra prohibido fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras con la finalidad de evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual, de dividir la contratación a través de la realización de dos o más procedimientos de selección, de evadir la aplicación de la presente norma y su reglamento para dar lugar a contrataciones iguales o inferiores a ocho (8) UIT y/o evadir el cumplimiento de los tratados





MUNICIPALIDAD DE  
**LIMA**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública. El reglamento establece los casos o supuestos debidamente justificados que no constituyen fraccionamiento; razón por la cual, le asistiría responsabilidad administrativa disciplinaria;

Que, mediante Resolución de Oficina de Recursos Humanos N° 210-2025, de fecha 28 de noviembre de 2025, se resolvió imponer una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por tres (3) meses contra el ex servidor **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA**; por determinarse la existencia de la comisión de la falta administrativa señalada con anterioridad;

Que, al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, mediante Carta S/N, de fecha 29 de diciembre de 2025, el señor **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA** interpuso Recurso de Reconsideración, solicitando se deje sin efecto la sanción de suspensión;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 120.1 del artículo 120° y el numeral 217.1 del artículo 217° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se establece que, frente a un acto que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos;

Que, el numeral 218.1 del artículo 218° del TUO LPAG, señala que los recursos administrativos son: a) Recurso de Reconsideración, b) Recurso de Apelación y c) Recurso de Revisión;

Que, el numeral 18.1 del artículo 18° de la Directiva N° 02-2015-SERVIR-GPGSC, Directiva sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, señala que, contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo disciplinario, pueden interponerse los recursos de reconsideración o apelación ante la propia autoridad que impuso la sanción;

Que, el artículo 219° del TUO LPAG establece que el recurso de reconsideración se interpondrá contra el mismo órgano que emitió la resolución de primera instancia, siendo un requisito para su procedencia la presentación de una prueba nueva, que permita sustentar un nuevo criterio de la autoridad. Debido a que la pretensión impugnatoria busca un cambio de criterio de la autoridad, se entiende que esta variación solo podría obedecer a la evaluación de un nuevo hecho o prueba que no haya sido presentado o cuya actuación no se haya solicitado a dicha autoridad debido al desconocimiento de su existencia o imposibilidad de obtenerla por parte de la administrada, no habiendo sido valorada para la emisión de la resolución impugnada;



MUNICIPALIDAD DE  
**LIMA**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



Que, del análisis del Recurso de Reconsideración presentado por el ex servidor, se desprende que ha sido interpuesto dentro del plazo señalado en el numeral 2 del artículo 207° del TUO LPAG y que cumple con los requisitos establecidos por los artículos 113° y 211° del TUO LPAG;

Que, se advierte que el ex servidor no adjuntó prueba nueva que sustente la evaluación de su recurso de reconsideración; en consecuencia, esta Oficina de Recursos Humanos considera que en el presente procedimiento el ex servidor no ha aportado nuevos elementos de juicio que desvirtúen la decisión que se adoptó en la Resolución recurrida; por lo cual, dicho recurso resulta en improcedente;

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC denominada "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia N° 10-2015-SERVIR-PE;



**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - **DECLARAR IMPROCEDENTE** el Recurso de Reconsideración interpuesto por el señor **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA**, contra la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por tres (3) meses, impuesta mediante Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 210-2025, de fecha 28 de noviembre de 2025, en atención a los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - **NOTIFICAR** la presente Resolución al señor **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA**, para los fines correspondientes.

**ARTÍCULO TERCERO.** - **DISPONER** que la Oficina de Recursos Humanos adjunte en el legajo del ex servidor, copias autenticadas de la notificación de la presente Resolución.

**ARTÍCULO CUARTO.** - **DEVOLVER** los actuados a la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario de SERPAR LIMA, a fin de que disponga la custodia y archivo del expediente.

**REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE.**

  
SERPAR Lic. Daile Fortunato Chinchano Acuña  
Jefe de la Oficina de Recursos Humanos  
Municipalidad Metropolitana de Lima

Jr. Amazonas Nro. 200, Lima - Lima - Lima  
Teléfono: (01) 4331546

## CARTA N.º 02-2025-RAPA

**SUMILLA: INTERPONGO RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS N.º 210-2025-ORH.**

**SEÑOR**

**DAILÉ FORTUNATO CHINCHANO ACUÑA**

**JEFE DE LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS DE SERPAR - LIMA**

### **REFERENCIA:**

- a). RESOLUCIÓN DE LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS N.º 210-2025-ORH
- b). STPAD020250000132.

El suscrito, **RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA**, identificado con DNI N.º 41878692, en el procedimiento administrativo disciplinario seguido en mi contra; ante usted, con el debido respeto, digo:

### **I. PETITORIO**

Que, al amparo del artículo 219º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, interpongo **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN** contra la **Resolución de Oficina de Recursos Humanos N.º 210-2025** de fecha 28 de noviembre de 2025, que me fue notificada con fecha 02 de diciembre de 2025, mediante la cual se me impone la sanción de suspensión por el periodo de tres (3) meses; solicitando a su despacho se sirva **REVOCAR** el acto impugnado y, en consecuencia, declarar mi **ABSOLUCIÓN** y el archivo definitivo de los actuados, en mérito a la **NUEVA PRUEBA** que presento y a los fundamentos que paso a exponer:

### **II. NUEVA PRUEBA (PRECEDENTES Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA)**

De conformidad con la normativa vigente, presento como nueva prueba instrumental las siguientes opiniones vinculantes del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), las cuales no fueron meritadas ni analizadas en la resolución recurrida y que resultan determinantes para establecer que los hechos imputados no constituyen falta disciplinaria:

1. **Opinión N.º 066-2019/DTN:** La cual desarrolla el concepto de "Unidad Esencial" y "Necesidad Imprevisible", confirmando que no hay fraccionamiento cuando los objetos carecen de identidad o cuando surgen eventos fortuitos.
2. **Opinión N.º 044-2019/DTN:** Que establece la autonomía de las "unidades" dentro de una contratación, reforzando la tesis de que cada vehículo es un objeto independiente.
3. **Opinión N.º 001-2021/DTN:** Que define la agrupación por paquetes como una potestad discrecional basada en la finalidad pública y la eficiencia, y no como un mandato imperativo.

### **III. FUNDAMENTOS DE HECHO Y DERECHO**

1. **SOBRE LA DISCRECIONALIDAD Y LA FACULTAD DE "NO EMPAQUETAR" (ART. 37 DEL RLCE)**

La resolución sancionadora incurre en un error de derecho al pretender que la agrupación de bienes y servicios es obligatoria. El Órgano Sancionador ignora lo dispuesto en el **Artículo 37 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE)**, el cual señala textualmente:

"Artículo 37. Contratación por paquete

37.1. Una Entidad puede contratar por paquete la elaboración de estudios de preinversión, de fichas técnicas o de expedientes técnicos de obra o de documentos equivalentes, para proyectos de inversión similares, así como el mantenimiento de bienes o servicios de naturaleza similar. (...)

37.3. La Entidad puede contratar por paquete bienes o servicios distintos pero vinculados entre sí, siempre que la agrupación sea más eficiente que la contratación por separado." (Énfasis agregado).

**Análisis Jurídico:** La norma utiliza el verbo facultativo "**PUEDE**", lo que otorga a la Administración una **discrecionalidad técnica**. En mi calidad de Subgerente de Abastecimiento, opté por la contratación individual para garantizar la celeridad en el mantenimiento de la flota. Sancionarme por no haber ejercido una facultad opcional (empaquetar) constituye una vulneración flagrante al **Principio de Tipicidad y Legalidad**, pues se me castiga por no cumplir una "obligación" que la ley define como "opción".

## **2. AUSENCIA DE "IDENTIDAD ESENCIAL" ENTRE ACCESORIOS ELÉCTRICOS Y DE PISCINA**

La resolución afirma que se fraccionó la compra de materiales eléctricos y de piscina. No obstante, la **Opinión N.º 066-2019/DTN** (Nueva Prueba) señala en su punto 3.1:

*"(...) la prohibición del fraccionamiento se encuentra referido a la división deliberada (...) de prestaciones que son **idénticas o similares y cuya unidad esencial** permite que estas puedan ser objeto de una sola contratación."*

**Desarrollo del Argumento:** No existe "identidad esencial" entre un accesorio eléctrico (conductores, luminarias) y un accesorio de piscina (bombas, filtros, químicos), y punturas para piscina.

- **Mercados distintos:** Un proveedor de material eléctrico no suele ser el mismo que uno de equipos para piscinas.

- **Funcionalidad distinta:** No son bienes sustituibles ni complementarios en su uso técnico.

Por tanto, al ser la unidad esencial inexistente, la propia Opinión 066-2019 concluye en su punto 3.3 que "corresponde que se realice una contratación diferente por cada objeto contractual". Mi actuación, lejos de ser negligente, se ajustó a la doctrina del OSCE.

Cabe precisar que para que exista fraccionamiento además de la identidad esencia (que no hubo) la sumatoria de los bienes deben dar como resultado la evasión de un procedimiento de selección. Lo cual no fue demostrado en el presente caso por el órgano instructor.

## **3. LA AUTONOMÍA DE LAS TRES (3) CAMIONETAS COMO OBJETOS DISTINTOS**

Resulta contradictorio que la Resolución N.º 210-2025 reconozca que se trata de tres camionetas con características y placas distintas, pero concluya que son el mismo objeto.

- **La Opinión N.º 044-2019/DTN** aclara que incluso en paquetes, existen "unidades" que deben cumplir sus propias condiciones.

- **La Opinión N.º 066-2019/DTN (punto 3.2)** señala que no hay fraccionamiento cuando la contratación obedece a una "**necesidad adicional imprevisible**".

Las fallas mecánicas son eventos fortuitos. Si una camioneta falla el lunes y otra el jueves, no se puede forzar al funcionario a esperar una "acumulación de fallas" para contratar,

pues ello paralizaría el servicio público. Cada reparación es un objeto independiente porque responde a una **unidad vehicular distinta con un diagnóstico técnico propio**.

#### **4. VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO: PREGUNTA CAPCIOSA Y FALSA CONFESIÓN**

La resolución recurrida pretende sustentar la sanción en una supuesta confesión. Es necesario precisar que:

- El representante del Órgano Instructor me formuló la pregunta: "*¿Usted ha tenido eventos similares?*", a lo que respondí que no.
- El Órgano Instructor, en un acto de mala fe procesal, interpreta que mi "no" significa que reconozco el fraccionamiento.
- Mi respuesta se refería a la ausencia de antecedentes disciplinarios o situaciones críticas previas. Extraer una culpabilidad de una **pregunta capciosa** vulnera el derecho de defensa. Una confesión debe ser expresa y sobre el hecho punible; lo cual nunca ocurrió.

#### **5. EL EXCESO DE PLAZO COMO ATENUANTE OBLIGATORIO**

Debe tenerse en cuenta que el PAD se instauró el 28 de noviembre de 2024 y la resolución se emite el 28 de noviembre de 2025. El proceso ha durado 365 días calendarios, excediendo con creces el plazo de 9 meses previsto en la Ley 30057. Si bien la caducidad no es automática, la Resolución de Sala Plena N.º 002-2021-SERVIR/TSC obliga a la entidad a valorar su propia demora como un atenuante de responsabilidad. Imponer 3 meses de suspensión tras un año de incertidumbre procesal es una medida desproporcionada e irracional.

#### **IV. ANEXOS**

1-A: Opinión N.º 066-2019/DTN.

1-B: Opinión N.º 044-2019/DTN.

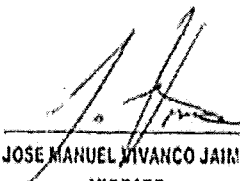
1-C: Opinión N.º 001-2021/DTN.

1-D: Copia de la Resolución N.º 210-2025-ORH.

#### **POR LO EXPUESTO:**

Solicito a usted, Señor Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, que en mérito a la nueva prueba y los argumentos expuestos, se sirva RECONSIDERAR la sanción impuesta y declarar mi absolución.

Lima, 29 de diciembre de 2025



JOSE MANUEL VIVANCO JAIME  
ABOGADO  
CAL. 52182



-----  
RICHARD ABRAHAM PONCE APAZA  
DNI N° 41887692





**OPINIÓN N° 044-2019/DTN**

Entidad: Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED

Asunto: Contratación de obras bajo la modalidad de concurso oferta por paquete

Referencia: Oficio N° 1189-2019-MINEDU/VMGI-PRONIED

---

**1. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED, formula consulta sobre la contratación de obras bajo la modalidad de contratación de concurso oferta por paquete.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

En ese sentido, la conclusión de la presente opinión no se encuentra vinculada necesariamente a situación particular alguna.

**2. CONSULTA Y ANÁLISIS**

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**Ley**” a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente desde el 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente desde el 30 de enero de 2019.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

*“¿Se puede convocar por paquete, mediante Licitación Pública, la ejecución de inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR) a través de la modalidad de concurso oferta, considerando que el valor referencial del paquete de dichas IOARR es superior al valor referencial de una Licitación Pública?”.*

2.1. De manera preliminar, se debe reiterar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la

normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

Sin perjuicio de ello, a continuación se brindarán alcances de carácter general relacionados con el tenor de la consulta planteada, conforme a lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado vigente desde el 30 de enero de 2019.

- 2.2. En primer lugar, corresponde indicar que de acuerdo a lo establecido en el numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley, concordado con el artículo 29 del Reglamento<sup>1</sup>, corresponde al área usuaria de la Entidad formular el requerimiento de los bienes, servicios u obras a contratar, y definir en las Especificaciones Técnicas, Términos de Referencia o Expediente Técnico *-según corresponda-*, la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que esta debe ejecutarse.

De esta manera, se advierte que el área usuaria es la responsable de la adecuada formulación del requerimiento —que puede consistir en la ejecución de prestaciones de bienes<sup>2</sup>, servicios<sup>3</sup> u obras<sup>4</sup>, según corresponda al objeto de la contratación—; debiendo asegurar su calidad técnica y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación, tal como lo dispone el numeral 29.8 del artículo 29 del Reglamento.

En ese contexto, cabe anotar que el requerimiento tiene una finalidad pública, por lo que debe encontrarse orientado al cumplimiento de las funciones de la Entidad; así, considerando las diversas necesidades que una Entidad requiere atender mediante la contratación, el numeral 16.4 del artículo 16 de la Ley prevé que *“El requerimiento puede incluir que la prestación se ejecute bajo las modalidades de concurso oferta, llave en mano u otras que se establezcan en el reglamento”*.

- 2.2. Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 36 del Reglamento regula las modalidades de contratación que las Entidades pueden emplear cuando se cumplan las condiciones previstas para su aplicación.

En esa medida, el literal b) del referido artículo dispone que la modalidad de *“Concurso oferta”* resulta aplicable cuando el postor oferta —conjuntamente— la

<sup>1</sup> Numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento.- *Requerimiento*

*“Las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el expediente técnico de obra, que integran el requerimiento, contienen la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que se ejecuta (...)”*. (El subrayado es agregado).

<sup>2</sup> De acuerdo a la definición contemplada en el Anexo N° 1 del Reglamento, Anexo de Definiciones, los *bienes* *“Son objetos que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines”* (el subrayado es agregado).

<sup>3</sup> Conforme a la definición contemplada en el Anexo N° 1 del Reglamento, Anexo de Definiciones, se considera *servicio* a la *Actividad o labor que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines. Los servicios pueden clasificarse en servicios en general, consultoría en general y consultoría de obras”*.

<sup>4</sup> En atención a la definición contemplada en el Anexo N° 1 del Reglamento, Anexo de Definiciones, una *obra* es la *“Construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos”*. (El énfasis es agregado). Así, tal como se indicó en la Opinión N° 038-2018/DTN, *“(...) para determinar si una prestación corresponde a la “ejecución de una obra” se debe verificar (i) si las actividades se ejecutarán sobre un inmueble, (ii) si lo que debe desarrollarse es alguna de las actividades establecidas en la definición de “obra”, y (iii) si para ello debe contar con dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; debiendo considerar estos tres requisitos como concurrentes”*.

elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra; precisando que “(...) *Esta modalidad solo puede aplicarse en la ejecución de obras que se convoquen bajo el sistema a suma alzada y siempre que el presupuesto estimado del proyecto o valor referencial corresponda a una Licitación Pública*”. (El énfasis es agregado).

Como se puede apreciar, la contratación de obras bajo la modalidad de concurso oferta implica la ejecución sucesiva de prestaciones de diversa naturaleza, tales como la elaboración del expediente técnico (consultoría de obra) y la ejecución de la obra en sí; siendo la finalidad última de este tipo de modalidad contractual la ejecución de una obra.

Asimismo, resulta pertinente resaltar que de acuerdo a lo dispuesto en el citado literal, la modalidad de “*Concurso oferta*” solo puede aplicarse en contrataciones de ejecución de obras que cumplan las siguientes condiciones: *i) que el sistema de contratación sea el de suma alzada; y, ii) siempre que el presupuesto estimado del proyecto o valor referencial corresponda a una Licitación Pública*”.

- 2.3. Ahora bien, en atención al tenor de la consulta planteada, es importante señalar que el artículo 37 del Reglamento prevé la posibilidad que las Entidades efectúen “*contrataciones por paquete*”, agrupando en el objeto de la contratación varias prestaciones distintas, pero vinculadas entre sí.

Así, tratándose de contrataciones de obra, el numeral 37.2 del artículo en mención, dispone que una Entidad “*También puede contratar por paquete la ejecución de obras de similar naturaleza cuya contratación en conjunto resulte más eficiente para el Estado en términos de calidad, precio y oportunidad frente a la contratación independiente*”; asimismo, precisa que “*En este caso, la Entidad suscribe un contrato por cada obra incluida en el paquete*”. (El énfasis es agregado).

Conforme a lo expuesto, se advierte que las Entidades pueden contratar por paquete la ejecución de obras de similar naturaleza cuando la contratación en conjunto resulte más eficiente frente a la contratación independiente. Ello, evidentemente, implica que la Entidad verifique que los objetos contractuales a empaquetarse constituyen “obras” según la normativa de contrataciones del Estado.

Adicionalmente, dicho dispositivo establece que en caso se contrate por paquete la ejecución de obras de similar naturaleza, las Entidades deben suscribir un contrato por cada obra incluida en el paquete, de lo cual se desprende que tal disposición tiene por objeto que la ejecución de cada obra que forma parte del referido paquete se realice de manera independiente de las otras, pero en forma paralela o simultánea.

Por tanto, cuando resulte más eficiente *-en términos de calidad, precio y tiempo-* realizar la contratación de ejecución de obras en conjunto, frente a la contratación independiente, una Entidad puede efectuar la contratación por paquete agrupando obras de naturaleza similar; siendo que, para tal efecto, dicha Entidad debe suscribir un contrato por cada obra que esté incluida en el paquete.

- 2.4. Efectuadas las precisiones anteriores, corresponde analizar la posibilidad de realizar la contratación de obras por paquete, agrupando los objetos contractuales propios de la modalidad de “*Concurso oferta*”; es decir: i) *la elaboración del expediente técnico de obra*; y ii) *la ejecución de la obra en sí*.

Al respecto, es importante señalar que en la contratación por paquete el objeto contractual es el resultado del agrupamiento de varias “unidades” que pueden ser, por sí mismas, objetos contractuales independientes y que se contratan conjuntamente, por resultar ello más eficiente *-en términos de calidad, precio y tiempo-* para la Entidad y para la consecución de la finalidad pública.

En ese sentido, considerando que la normativa de contrataciones del Estado permite el empleo de la modalidad de “*Concurso oferta*” para la ejecución de obras, se puede colegir que la contratación de obras por paquete admitiría que las referidas “unidades” estén compuestas por obras bajo la modalidad de concurso oferta; esto es, que cada “unidad” que conforma el paquete incluya la obligación de elaborar un expediente técnico de obra y de ejecutar una obra.

De esta manera, en atención a lo dispuesto en el numeral 37.2 del artículo 37 del Reglamento, cuando una Entidad decida contratar por paquete la ejecución de obras bajo la modalidad de concurso oferta, esta deberá suscribir un contrato por cada una de las “unidades” que integran el referido paquete, **lo que implica que cada “unidad” deberá cumplir todas las condiciones establecidas en el literal b) del artículo 36 del Reglamento.**

- 2.5. Por lo expuesto, se advierte que al amparo de lo establecido por la normativa de contrataciones del Estado, una Entidad puede contratar por paquete la ejecución de obras bajo la modalidad de concurso oferta, siempre que cada “unidad” que conforma el paquete de obras cumpla las condiciones previstas en el literal b) del artículo 36 del Reglamento; entre ellas, que el valor referencial de cada contrato de obra a suscribir -según la definición de “obra” prevista en la normativa de contrataciones del Estado-, corresponda a una Licitación Pública.

### 3. CONCLUSIÓN

Al amparo de lo establecido por la normativa de contrataciones del Estado, una Entidad puede contratar por paquete la ejecución de obras bajo la modalidad de concurso oferta, siempre que cada “unidad” que conforma el paquete de obras cumpla las condiciones previstas en el literal b) del artículo 36 del Reglamento; entre ellas, que el valor referencial de cada contrato de obra a suscribir -según la definición de “obra” prevista en la normativa de contrataciones del Estado-, corresponda a una Licitación Pública.

Jesús María, 25 de marzo de 2019

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

LAA/JDS



**OPINIÓN N° 066-2019/DTN**

Entidad: Ministerio de Cultura  
Asunto: Fraccionamiento  
Referencia: Oficio N° 000045-2019/OGA/SG/MC

---

**1. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el Director General (e) de la Oficina General de Administración del Ministerio de Cultura, formula consultas sobre la figura del fraccionamiento.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, así como por el acápite 9 del Anexo N° 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

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

**2. CONSULTAS Y ANÁLISIS**

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

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

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

- 2.1. *“Considerando que el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, precisa ciertos supuestos en los que no se incurre en fraccionamiento, pese a tratarse de la contratación de bienes o servicios idénticos a los contratados previamente, agradeceríamos que nos precise ¿Si la prohibición de fraccionamiento estaría reservada solo a las contrataciones de bienes y servicios idénticos? ¿De ser negativa su respuesta, qué otros elementos adicionales, la Entidad debería valorar o considerar para evitar incurrir en dicha prohibición?” (Sic).*

- 2.1.1. De manera previa, debe recalcar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, sin hacer referencia a situaciones o casos concretos. Por lo tanto, el OSCE no puede determinar los elementos que debe considerar una Entidad para definir si determinadas prestaciones que pretende contratar, comparten una naturaleza y/o características que impliquen que estas sean objeto de una sola contratación o si por el contrario deban ser objeto de múltiples contrataciones; aspecto que debe ser analizado, evaluado y definido a partir de los elementos que conforman cada caso en concreto.
- 2.1.2. Preciado lo anterior, es necesario señalar que conforme a lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, durante la fase de programación y formulación presupuestaria, las áreas usuarias de la Entidad deben definir con precisión sus requerimientos de bienes, servicios, consultorías y ejecución de obras a ser convocados durante el siguiente año fiscal, atendiendo al cumplimiento de sus funciones y el logro de las metas institucionales previstas; de esta forma, luego de efectuar el análisis de sus necesidades, estas deben ser remitidas al Órgano Encargado de las Contrataciones para que —*previa coordinación*— sean consolidadas y valorizadas sobre la base de las prioridades institucionales y la disponibilidad presupuestal asignada a cada ejercicio fiscal.

La normativa de contrataciones del Estado recoge la tendencia logística del agrupamiento de los objetos contractuales, en virtud de la que se busca acumular adecuadamente los bienes, servicios u obras esencialmente similares, esto, con la finalidad de incentivar la mejora de precios y calidades por la competencia y economía de escala, así como simplificar las relaciones contractuales celebradas por la Entidad, situación última que se ve reflejada cuando esta (la Entidad) se atiende con un solo proveedor.

En ese contexto, en el ámbito de las contrataciones del Estado, la división artificial de una contratación unitaria debidamente programada o programable configura el fraccionamiento indebido.

Sobre el particular, resulta pertinente citar a Morón Urbina, el que define al fraccionamiento 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*”<sup>1</sup>. De igual forma, Mutis y Quintero indica que “(...) *hay fraccionamiento cuando de manera artificiosa se deshace la unidad natural del objeto contractual, con el propósito de contratar directamente aquello que en principio debió ser licitado o públicamente concursado*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *El fraccionamiento ilícito en la contratación administrativa*. En *Advocatus*, Revista de Derecho de la Universidad de Lima. Número, 2002-II. Pág. 333.

<sup>2</sup> MUTIS VENEGAS, Andrés; y QUINTERO MUÑERA, Andrés; *La Contratación Estatal: análisis y perspectivas*. Pontificia Universidad Javeriana Colombia 2000, p. 176. Citado por Morón Urbina. Ibidem. Pág. 333.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley establece que, “*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 Ley y su reglamento para dar lugar a contrataciones iguales o inferiores a ocho (8) UIT y/o evadir el cumplimiento de los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.*”

Del dispositivo citado se aprecia que la normativa de contrataciones del Estado prohíbe que se divida —*de manera deliberada*—, la contratación de un mismo objeto contractual a efectos de evitar emplear el procedimiento de selección que corresponde según la necesidad anual o de dividir la contratación a través de la realización de dos o más procedimientos de selección —entre otras causales—, puesto que ello constituiría una situación de fraccionamiento, de acuerdo a lo previsto en la citada normativa.

2.1.3. En relación con lo señalado, la Opinión N° 023-2019/DTN (ver numeral 2.1.1) indica lo siguiente:

*“(...) puede advertirse que el fraccionamiento se configura cuando las prestaciones contratadas de manera independiente poseen características y/o condiciones que resulten idénticas o similares; es decir, representan un mismo objeto contractual.*

*Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que toda contratación parte de una necesidad o un conjunto de necesidades que se pretenden satisfacer, las cuales se formalizan mediante un requerimiento y, según sea el caso, pueden ser agrupadas y consolidadas a través de un mismo objeto contractual; en esa medida, la regulación sobre fraccionamiento busca impedir que dicho objeto sea dividido arbitrariamente en múltiples contrataciones, desnaturalizando así la necesidad que se requiere satisfacer y menoscabando la eficiencia que debe revestir el proceso de abastecimiento”. (El resaltado es agregado).*

En efecto, la prohibición del fraccionamiento, regulada en la normativa de contrataciones del Estado, busca impedir que el objeto contractual de una contratación —*cuando existe la posibilidad, debido a la naturaleza y características de dicho objeto, que este sea ejecutado a través de un solo contrato*— sea deliberadamente dividido en múltiples contrataciones; es así que, es responsabilidad de la Entidad determinar si las prestaciones a ser contratadas poseen características y/o condiciones idénticas o similares, lo que implica la existencia de un único objeto contractual y de una única contratación; así, en caso que la Entidad determine que dicha unidad no existe (en razón a la necesidad que se busca satisfacer, en razón al mercado o en razón a la finalidad pública de la contratación), corresponderá que se realice una contratación diferente por cada objeto contractual.

Por lo expuesto, y conforme lo indicado en reiteradas opiniones<sup>3</sup>, se advierte que la

<sup>3</sup> Tales como la Opinión N° 023-2019/DTN, Opinión N° 014-2019/DTN, Opinión N° 014-2019/DTN, Opinión N° 014-2019/DTN, Opinión N° 193-2017/DTN, Opinión N° 150-2017/DTN, Opinión N° 059-

prohibición del fraccionamiento indebido, regulado en la normativa de contrataciones del Estado, se encuentra referida a la división deliberada —en múltiples contrataciones— de prestaciones (bienes, servicios en general, consultorías, ejecución de obras) que son idénticas o similares y cuya unidad esencial permite que estas puedan ser objeto de una sola contratación.

- 2.1.4 Por su parte, es preciso mencionar que el numeral 40.3 del artículo 40 del Reglamento establece los supuestos en los que no se incurre en fraccionamiento, precisándose que el primero de dichos supuestos se da cuando *“Se contraten bienes o servicios idénticos a los contratados anteriormente durante el mismo ejercicio fiscal, cuando la contratación completa no se pudo realizar en su oportunidad, debido a que no se contaba con los recursos disponibles suficientes para realizar dicha contratación completa, o surge una necesidad imprevisible adicional a la programada”*.

Así, la contratación reiterada de bienes y servicios idénticos durante un mismo ejercicio fiscal no constituye un fraccionamiento indebido, siempre que ello se origine a causa de la carencia de recursos disponibles o cuando aparezca una necesidad adicional imprevisible. Como puede apreciarse, dicha disposición hace referencia a un caso (el de bienes y servicios idénticos) en donde no se configura el fraccionamiento indebido, sin perjuicio de lo cual pueden existir otros supuestos en lo que, por distintas circunstancias, tampoco se configura dicho fraccionamiento. Asimismo, tal como se indicó en los numerales precedentes de la presente opinión, el fraccionamiento indebido se configura ante la división artificial de prestaciones que son idénticas o similares y cuya unidad esencial (los que corresponde ser determinado con el debido sustento por cada Entidad) permite que estas puedan ser objeto de una sola contratación.

En ese sentido, si durante un ejercicio fiscal una Entidad realiza la contratación independiente de determinados bienes o servicios (idénticos o similares) cuya unidad esencial permite que estos puedan ser objeto de una sola contratación, no se incurrirá en fraccionamiento indebido si es que dicha contratación independiente obedece a la carencia de recursos disponibles o cuando aparezca una necesidad adicional imprevisible.

- 2.2. *“Considerando la premisa de la Opinión N° 23-2019/DTN, es decir, que de manera previa a la formulación del requerimiento, toda Entidad debe realizar un análisis de las necesidades que pretende satisfacer, y en virtud de ello, definir cuáles son aquellos bienes, servicios u obras a contratar, así como que no existe intención o acción deliberada, por parte de la Entidad, de quebrar de manera artificiosa la unidad de contratación ¿Para el mejor cumplimiento de los fines, metas y objetivos de una Entidad Pública, orientados a una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos, y atendiendo a la necesidad real de servicios que tiene, en el supuesto que dicha Entidad requiera contratar diversos servicios, cuyas pretensiones son idénticas y/o similares, y que comparten una misma finalidad, pero requieren ser prestados necesariamente por distintas personas naturales, contratadas de forma individual, debido a la naturaleza de los mismos (por ejemplo, artísticos) se estaría incurriendo en la prohibición de fraccionamiento a la que se refiere el artículo 20 de la Ley de Contrataciones del*

*Estado? O ¿Es posible contratar dichos servicios en forma individual, de manera excepcional y previa sustentación, en la medida que no sería posible agruparlos en un mismo servicios y al constituir cada uno una unidad natural de contratación?” (Sic).*

2.2.1. Al respecto, como se ha señalado al absolver la consulta anterior, la Opinión N° 023-2019/DTN indica que la prohibición de fraccionamiento —que se realiza a nivel de ley— que regula la normativa de contrataciones del Estado, se encuentra referida a la división deliberada de prestaciones que resultan ser idénticas o similares y que debido a esa unidad esencial (determinada de forma sustentada por la Entidad) que comparten deben ser objeto de una misma contratación.

2.2.2. Sin perjuicio de ello, debe recalcarse que cada Entidad debe evaluar —considerando sus funciones, fines y metas institucionales— y definir, en una decisión de gestión de su absoluta responsabilidad, si las prestaciones que pretende contratar deben ser realizadas a través de un solo contrato o de diversos contratos, situación que debe ser *—como toda decisión de gestión adoptada por las Entidades—* debidamente sustentada y fundamentada.

En esa medida, es responsabilidad de cada Entidad evaluar si las prestaciones a ser contratadas comparten un único objeto contractual, correspondiendo realizar una única contratación; si por el contrario, la Entidad determina que dicha unidad no existe, corresponderá que se realice una contratación diferente por cada prestación que requiera contratarse.

2.3. *“Bajo las mismas premisas anteriores, “¿En el supuesto que una Entidad Pública, para el mejor cumplimiento de sus fines, metas y objetivos públicos, requiera contratar diversos servicios, cuyas pretensiones no son idénticas ni similares en los términos de la Opinión N° 014-2019/DTN, pero sus objetivos comparten una misma finalidad, y requieren ser prestados por diversas personas naturales contratadas de forma individual, se estaría incurriendo en la prohibición de fraccionamiento a la que se refiere el artículo 20 de la Ley de Contrataciones del Estado?” (Sic).*

2.3.1. De manera previa, conforme a lo indicado en los antecedentes de la presente Opinión, este Organismo Técnico Especializado no puede pronunciarse sobre asuntos concretos o particulares, puesto que ello excedería la competencia contenida en el literal n) del artículo 52 de la Ley. En esa medida, el OSCE no puede determinar, en vía de consulta, si determinadas prestaciones deben ser consideradas idénticas o similares y, por lo tanto, su contratación a través de múltiples contrataciones constituiría una situación de fraccionamiento indebido, aspecto que corresponde ser analizado y definido por cada Entidad, a partir de los elementos particulares de cada caso.

2.3.2. Por otra parte, es necesario reiterar que, como se indicó al absolver las consultas anteriores, la prohibición de fraccionamiento regulada en la normativa de contrataciones del Estado se encuentra referida a la división de aquellas contrataciones de prestaciones idénticas o similares que comparten un mismo objeto contractual y su provisión merezca una única contratación.



Sobre el particular, la Opinión N° 014-2019/DTN, brindó algunos alcances sobre lo que se entiende por prestaciones idénticas o similares en los siguientes términos:

*“Precisando lo anterior, resulta necesario indicar que se consideran bienes, servicios u obras “idénticos” a aquellos que comparten las mismas características, es decir, son iguales en todos sus aspectos<sup>4</sup>; y, por tanto, sujetos de ser contratados bajo las mismas condiciones.*

*Por su parte, se entenderá como bienes, servicios u obras “similares” a aquellos que guarden semejanza o parecido, es decir, que compartan ciertas características esenciales, referidas a su naturaleza, uso, función, entre otras; siendo susceptibles de contratarse en forma conjunta”.*

Asimismo, la mencionada Opinión precisó lo siguiente:

***“(…) sobre la base de cada caso concreto, es responsabilidad de la Entidad determinar si los bienes, servicios u obras requeridos representan un mismo objeto contractual, a efectos de contratarlos mediante un único procedimiento de selección, evitando, de esta manera, un fraccionamiento indebido; o si, por el contrario, existen elementos distintivos que hacen singular cada bien, a efectos de programarlos y contratarlos en procedimientos de selección independientes, supuesto en el cual no se configuraría el fraccionamiento”.*** (El resaltado es agregado).

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

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La prohibición del fraccionamiento indebido, regulado en la normativa de contrataciones del Estado, se encuentra referido a la división deliberada —en múltiples contrataciones— de prestaciones (bienes, servicios en general, consultorías, ejecución de obras) que son idénticas o similares y cuya unidad esencial permite que estas puedan ser objeto de una sola contratación.
- 3.2. Si durante un ejercicio fiscal una Entidad realiza la contratación independiente de determinados bienes o servicios (idénticos o similares) cuya unidad esencial permite que estos puedan ser objeto de una sola contratación, no se incurrirá en fraccionamiento indebido si es que dicha contratación independiente obedece a la carencia de recursos disponibles o cuando aparezca una necesidad adicional imprevisible.
- 3.3. Corresponde a cada Entidad evaluar y definir si los bienes, servicios u obras que

---

<sup>4</sup> Independientemente de las diferencias menores de apariencia que no incidan en la determinación de su identidad.

requiere, representan un mismo objeto contractual, que origine una única contratación; si por el contrario la Entidad determina que dicha unidad resulta inexistente, corresponde que se realice una contratación diferente por cada objeto contractual.

Jesús María, 25 de abril de 2019

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

RAC/JDS

**OPINIÓN N° 001-2021/DTN**

Solicitante: Consorcio Vial La Libertad 2  
Asunto: Contratación por paquete  
Referencia: Formulario DTN de fecha 25 de noviembre de 2020

---

**1. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el Sr. Carlos Hernán Cárdenas Pinzón, Representante legal del Consorcio Vial La Libertad 2, formula varias consultas sobre la contratación por paquete.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, así como por el numeral 3 del acápite II del Anexo N° 2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificado mediante Decreto Supremo N° 377-2019-EF.

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

**2. CONSULTAS Y ANÁLISIS**

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**Ley**” a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, modificado por el D.S. N°377- 2019-EF.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

Dirección Técnico Normativa  
Opinión

2.1. *“Considerando que el Art. 37 del Reglamento da la posibilidad de efectuar contrataciones por paquete (agrupando varios bienes, servicios o consultorías – vinculadas entre sí–), ¿Cada uno de estos bienes, servicios o consultorías contratadas representan un contrato independiente (autónomo en tanto en su desarrollo) o son todos partes de un mismo contrato general que lo vincula en todos sus efectos?” (Sic)*

2.1.1. Sobre el particular, corresponde mencionar que la normativa de Contrataciones del Estado recoge la tendencia logística del agrupamiento de objetos, lo que en algunos casos podría dotar de mayor eficacia y eficiencia a determinada contratación. Una manifestación de esta tendencia es la contratación por paquete.

Sobre el particular, el artículo 37 del Reglamento establece lo siguiente:

*“37.1 La Entidad puede efectuar contrataciones por paquete, agrupando en el objeto de la contratación, varios bienes, servicios en general o consultorías distintas pero vinculados entre sí, considerando que la contratación conjunta es más eficiente que efectuar contrataciones separadas.*

*37.2 También puede contratar por paquete la ejecución de obras de similar naturaleza cuya contratación en conjunto resulte más eficiente para el Estado en términos de calidad, precio y oportunidad frente a la contratación independiente. En este caso, la Entidad suscribe un contrato por cada obra incluida en el paquete”.*

De acuerdo con la normativa de contrataciones del Estado, cuando una Entidad requiera contratar bienes, servicios o consultorías distintos pero que se encuentren vinculados entre sí, podrá agruparlas en un “paquete” a fin de contratarlas de manera conjunta o unitaria; ello, siempre que la Entidad determine que dicha contratación conjunta resulte más eficiente que la contratación independiente.

Mediante esta estrategia, se busca dotar al proceso de contratación de mayor eficiencia, pues podría reducir el tiempo del abastecimiento, acceder a beneficios propios de las economías de escala y simplificar las relaciones contractuales al permitir que el Estado se entienda con un solo proveedor. Por tal razón, la Entidad –durante la etapa de actuaciones preparatorias- a partir de los requerimientos de las áreas usuarias y de los resultados de la indagación de mercado, debe determinar la pertinencia del uso de esta figura<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este extremo es preciso mencionar que una expresión de la tendencia logística del agrupamiento de objetos es también la contratación mediante relación de ítems. Así, de acuerdo con el artículo 39 del Reglamento: *“La Entidad puede realizar un procedimiento de selección según relación de ítems para contratar bienes, servicios en general, consultorías u obras distintas pero vinculadas entre sí con montos individuales superiores a ocho (8) UIT, siempre que el órgano encargado de las contrataciones determine la viabilidad económica, técnica, y/o administrativa de dicha posibilidad. Cada ítem constituye un procedimiento independiente dentro de un procedimiento principal al que se le aplica las reglas correspondientes al principal, con excepciones previstas en el Reglamento”.*

- 2.1.2. Ahora, como se mencionó, la contratación por paquete de bienes, servicios y consultorías pretende simplificar las relaciones contractuales que constituye el Estado. En consecuencia, el ejercicio de esta estrategia contractual implica: i) que la Entidad convoque un único procedimiento de selección que tenga por objeto la adjudicación a un solo proveedor, del paquete de bienes, servicios o consultorías; y (ii) que, una vez realizada la adjudicación, se suscriba y ejecute un único contrato que contemple todos los elementos que conforman el paquete. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el numeral 37.2. del artículo 37 de la Ley, cuando aquello que se contrate por paquete sea la ejecución de obras de similar naturaleza, corresponderá que se suscriba un contrato por cada obra incluida en el paquete.

- 2.2. *“Considerando que el Art. 157 del Reglamento da la posibilidad a la entidad contratante de disponer reducciones de las prestaciones hasta el límite del 25% y lo que se haya señalado en la pregunta anterior. ¿Este límite del 25% debe considerarse sobre cada bien, servicio o consultoría que fuera contratada bajo la modalidad por paquete (como un contrato independiente), o debe considerarse sobre el monto total de que sumen todos estos?*

- 2.2.1. En primer término, cabe anotar que la prerrogativa de ordenar adicionales o de reducir prestaciones del contrato, se justifica en la necesidad de alcanzar la finalidad del contrato. Ahora, este poder no se ejerce de manera arbitraria, sino que debe ajustarse a los límites establecidos por la Ley y el Reglamento.

Sobre el particular, para la contratación de bienes y servicios, el numeral 34.3 del artículo 34 de la Ley dispone lo siguiente: *“Excepcionalmente y previa sustentación por el área usuaria de la contratación, la Entidad puede ordenar y pagar directamente la ejecución de prestaciones adicionales en caso de bienes, servicios y consultorías por el veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que sean indispensables para alcanzar la finalidad del contrato. Asimismo, puede reducir bienes, servicios u obras hasta por el mismo porcentaje”.* (El resaltado es agregado).

En concordancia con el dispositivo legal citado, el artículo 157 del Reglamento establece lo siguiente: *“157.1. Mediante Resolución previa, el Titular de la Entidad puede disponer la ejecución de prestaciones adicionales hasta por el límite del veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que estas sean necesarias para alcanzar la finalidad del contrato, para lo cual corresponde contar con la asignación presupuestal necesaria (...) 157.2. Igualmente, puede disponerse la reducción de las prestaciones hasta el límite del veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original”* (El resaltado es agregado)

Se puede advertir, a partir de los dispositivos citados, que el ejercicio de la prerrogativa de ordenar adicionales o reducciones debe:

- 1) Estar justificada en función de la finalidad pública que persigue el contrato, pues el acuerdo que tiene por objeto la entrega de un bien o la prestación de un

Dirección Técnico Normativa  
Opinión

servicio a cambio de un pago –en el marco de la contratación pública- sólo cobra sentido en la medida que se constituya como un instrumento para alcanzar una finalidad pública.

- 2) No exceder el límite del 25% del monto del contrato original (salvo el caso de obras, cuyos límites y disposiciones aplicables son diferentes).
- 3) Contar con la asignación presupuestal necesaria, para el caso de los adicionales.

En tal sentido, siempre que se observen los límites o condiciones mencionadas, una Entidad podrá hacer ejercicio de la prerrogativa que le confiere la Ley, de ordenar adicionales o de reducir prestaciones.

- 2.2.2. Ahora bien, como se anotó, la contratación por paquete de bienes, servicios o consultorías, pretende simplificar las relaciones contractuales de la Entidad y, por tanto, implica: i) que la Entidad convoque un único procedimiento de selección que tenga por objeto la adjudicación a un solo proveedor, del paquete de bienes, servicios o consultorías, como un todo; y ii) que, una vez realizada la adjudicación, se suscriba y ejecute un único contrato que contemple todos los elementos que conforman el paquete.

De lo expuesto hasta este punto, se tiene que -cuando la finalidad pública del contrato lo justifique- la Entidad podrá ordenar la reducción de prestaciones hasta por un límite del 25% del monto del contrato original. Ahora, cuando se trate de bienes, servicios o consultorías contratados por paquete, para la cuantificación del referido límite deberá considerarse el monto del contrato único suscrito en el marco de dicha contratación por paquete.

- 2.3. *“Considerando que el Art.37 del Reglamento da la posibilidad de efectuar contrataciones por paquete, que el Art. 157 del Reglamento da la posibilidad de disponer reducciones de las prestaciones hasta el límite del 25% y que la lógica de la contratación por paquete es la de “reducir precios” en favor de la entidad contratante, ¿Cómo debe tratarse normativamente el supuesto de un postor que haya ganado una buena pro, firmado contrato y le hayan hecho una reducción de prestaciones? ¿Podrá o deberá pagarse algún monto adicional a este postor tomando en cuenta que hizo una oferta TOTAL por cierta cantidad de bienes, servicios o consultorías, pero finalmente se redujo el número de estas pudiendo haberse seriamente el presupuesto de su propuesta inicialmente presentada? (Sic)*

Como se anotó, la potestad de ordenar la ejecución de adicionales o la reducción de prestaciones ha sido conferida a la Entidad por la Ley y se justifica en la necesidad de que los contratos públicos se constituyan como instrumentos para satisfacer un interés público. En ese marco, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley y el artículo 157 del Reglamento, cuando la finalidad pública del contrato lo justifique, la Entidad podrá ordenar la reducción de prestaciones hasta por un límite del 25% del monto del contrato original; ello, independientemente de que dicho contrato se haya



suscrito en el marco de una contratación por paquete. Cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado no ha previsto que deba pagarse algún monto adicional cuando se utilice esta prerrogativa.

### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1.** La contratación por paquete de bienes, servicios y consultorías pretende simplificar las relaciones contractuales que constituye el Estado. En consecuencia, el ejercicio de esta estrategia contractual implica: i) que la Entidad convoque un único procedimiento de selección que tenga por objeto la adjudicación a un solo proveedor, del paquete de bienes, servicios o consultorías; y (ii) que, una vez realizada la adjudicación, se suscriba y ejecute un único contrato que contemple todos los elementos que conforman el paquete. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el numeral 37.2. del artículo 37 de la Ley, cuando aquello que se contrate por paquete sea la ejecución de obras de similar naturaleza, corresponderá que se suscriba un contrato por cada obra incluida en el paquete.
- 3.2.** Cuando la finalidad pública del contrato lo justifique, la Entidad podrá ordenar la reducción de prestaciones hasta por un límite del 25% del monto del contrato original. Ahora, cuando se trate de bienes, servicios o consultorías contratados por paquete, para la cuantificación del referido límite deberá considerarse el monto del contrato único suscrito en el marco de dicha contratación por paquete.
- 3.3.** La potestad de ordenar la ejecución de adicionales o la reducción de prestaciones ha sido conferida a la Entidad por la Ley y se justifica en la necesidad de que los contratos públicos se constituyan como instrumentos para satisfacer un interés público. En ese marco, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley y el artículo 157 del Reglamento, cuando la finalidad pública del contrato lo justifique, la Entidad podrá ordenar la reducción de prestaciones hasta por un límite del 25% del monto del contrato original; ello, independientemente de que dicho contrato se haya suscrito en el marco de una contratación por paquete. Cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado no ha previsto que deba pagarse algún monto adicional cuando se utilice esta prerrogativa.

Jesús María, 7 de enero de 2021

**PATRICIA SEMINARIO ZAVALA**  
**Directora Técnico Normativa**

RVC.



Firmado digitalmente por SEMINARIO  
ZAVALA Patricia Mercedes FAU  
20419026809 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07.01.2021 19:45:07 -05:00