Resolución DNCP N° 1872/26
Fecha: 20/07/2026

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación
ID:	489320 – 482408 – 482472 – 482474 – 482482 – 482483 – 482397 – 489325 – 489324 – 489323 – 489322 – 489321
Procedimiento de Contratación:	Menor cuantía nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	"LMCN N.º 79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N° 59/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE PASMOR PERPENDICULAR A LA CALLE TUPASY RAPE, ZONA YUKYRY, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N°62-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE WENCESLAO MARTINEZ , ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N° 63/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE YRENDAGÜE, ZONA PRIMER BARRIO, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N°65-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE VILLA RUBI PERPENDICULAR A LA CALLE CORONEL MARTINEZ, ZONA CAÑADA SAN RAFAEL, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N° 66/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LAS CALLES SIN NOMBRE PERPENDICULARES A LA CALLE GREGORIO SANABRIA, ZONA CAÑADA GARAY - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN N° 54/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE LOMA VERDE, ZONA MARAMBURE - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 84/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 2, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 83/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 82/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE SGTO. LEONARDO CABRERA, ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 81/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE 14 DE MAYO PARALELO A LA CALLE ESPINILLO, ZONA YKA'A, DE LA CIUDAD DE LUQUE - LMCN Nº 80/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE OLAZAR, ZONA MARIN KA´AGUY, DE LA CIUDAD DE LUQUE"
Entidad Convocante:	Municipalidad de Luque
Denunciante:	CASO N° 161/26
Tema General:	Marco legal. Convocatoria.
Tema Específico:	Fraccionamiento

RESULTADO

1. Dar por concluida la presente investigación.
2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La investigación se originó en una comunicación de la Dirección General de Normas, Control y Procedimientos sobre un supuesto fraccionamiento en doce procedimientos de Licitación de Menor Cuantía promovidos por la Municipalidad de Luque para la ejecución de obras de pavimento tipo empedrado.

La Municipalidad negó la irregularidad y sostuvo que la división respondió a la intención de ampliar la concurrencia, favorecer la participación de MIPYMES y adecuar la ejecución a la disponibilidad presupuestaria por etapas.

Conforme al artículo 34 de la Ley N° 7021/2022 y al artículo 43 del Decreto N° 2264/2024, no toda división de obras configura fraccionamiento. Para ello debe acreditarse que los procedimientos forman parte de una misma necesidad o proyecto susceptible de contratación conjunta, que fueron separados en partes de menor valor y que dicha división permitió eludir el tipo de procedimiento que correspondía.

Respecto de los doce llamados, no se comprobó la existencia de un único proyecto vial, una planificación común o una unidad funcional que obligara a su contratación conjunta, pues las obras se encuentran ubicadas en distintas calles, barrios y zonas de la ciudad

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

de Luque. Por tanto, la sola identidad del tipo de obra, del objeto de gasto o de ciertas características técnicas no permite asumir el supuesto aludido.

Una situación particular se presenta respecto de los ID N° 489324 y N° 489325, correspondientes al Tramo 1 y al Tramo 2 de una misma calle de la zona Itapuami. En este caso existen elementos que permiten reconocer una división material de una obra relacionada; sin embargo, la suma de ambos procedimientos asciende a G. 442.494.932, monto inferior al límite vigente de G. 557.510.000 para la Licitación de Menor Cuantía. En consecuencia, aun si ambos tramos hubieran sido contratados conjuntamente, habría correspondido el mismo tipo de procedimiento, por lo que no se verifica el efecto elusivo exigido por la normativa.

En definitiva, los indicios comunicados justificaron la apertura y el análisis de la investigación, pero no resultaron suficientes para tener por configurado el fraccionamiento. En consecuencia, se dispone el cierre de la investigación del Caso N° 161/26.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

El caso N° 161/26 ingresado a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico – Módulo de investigaciones electrónicas - por medio del cual la Dirección General de Normas, Control y Procedimientos comunica cuanto sigue:

"Buen día. Remito los siguientes procesos de la Municipalidad de Luque por posible fraccionamiento, la convocante realiza más de 10 convocatorias de construcción de pavimento tipo empedrado con el mismo objeto de gasto, mismas características y similares documentos respaldatorios, asimismo se verifica en la geolocalización que todas las construcciones están juntas o cercanas unas de otras;

Los ID son:

1. *489320, LMCN N.º 79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 241.838.240*
2. *482408 LMCN N° 59/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE PASMOR PERPENDICULAR A LA CALLE TUPASY RAPE, ZONA YUKYRY, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 192.483.624*
3. *482472 LMCN N°62-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE WENCESLAO MARTINEZ, ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 180.290.552*
4. *482474 - LMCN N° 63/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE YRENDAGÜE, ZONA PRIMER BARRIO, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 90.734.723*
5. *482482 LMCN N°65-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE VILLA RUBI PERPENDICULAR A LA CALLE CORONEL MARTINEZ, ZONA CAÑADA SAN RAFAEL, DE LA CIUDAD DE LUQUE (planificado)*

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

6. *482483 - LMCN N° 66/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LAS CALLES SIN NOMBRE PERPENDICULARES A LA CALLE GREGORIO SANABRIA, ZONA CAÑADA GARAY - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 305.548.062*

7. *482397 LMCN N° 54/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE LOMA VERDE, ZONA MARAMBURE - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 233.122.710*

8. *489325, - LMCN Nº 84/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 2, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 168.922.517*

9. *489324, - LMCN Nº 83/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 273.572.415*

10. *489323, LMCN Nº 82/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE SGTO. LEONARDO CABRERA, ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 295.635.843*

11. *489320, LMCN Nº 79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 241.838.240*

12. *489322, - LMCN Nº 81/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE 14 DE MAYO PARALELO A LA CALLE ESPINILLO, ZONA YKA'A, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 175.618.633*

13. *489321 LMCN Nº 80/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE OLAZAR, ZONA MARIN KA´AGUY, DE LA CIUDAD DE LUQUE ₲ 397.783.851*

Observación realizada al proceso: Se visualiza que los id poseen mismo Objeto de Gasto, mismas características y similares documentos respaldatorios utilizados para la elaboración de Precios Referenciales. Ante esta situación, consultamos a la convocante si no estarían infringiendo las disposiciones establecidas en normativa vigente, referente a "Prohibición de fraccionamiento".

Con relación a la observación, la convocante ha remitido una nota justificando los procedimientos observados, a la fecha los ID´s de referencia fueron publicados con nota de responsabilidad, remito los casos al Departamento de Investigaciones, a fin de que se evalúe si corresponde la apertura de una investigación por parte del área competente.

Saludos cordiales."

APERTURA:

Resolución DNCP N° 1495/26 de fecha 09 de junio de 2026. – Por medio de la cual se ordena la apertura de la investigación y, designa a la Abg. Jessyca Díaz como funcionaria responsable para sustanciar el procedimiento de investigación. Caso N° 161/26.

A.I. N° 420/26 de fecha 11 de junio de 2026. Tener por iniciado el procedimiento de investigación de oficio sobre supuestas irregularidades en el marco de los procedimientos de Menor Cuantía Nacional: **"CON ID N° 489320, LMCN N.º**

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 2. ID N° 482408 LMCN N° 59/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE PASMOR PERPENDICULAR A LA CALLE TUPASY RAPE, ZONA YUKYRY, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 3. ID N° 482472 LMCN N°62-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE WENCESLAO MARTINEZ, ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE" 4. ID N° 482474 - LMCN N° 63/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE YRENDAGÜE, ZONA PRIMER BARRIO, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 5. ID N° 482482 LMCN N°65-2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE VILLA RUBI PERPENDICULAR A LA CALLE CORONEL MARTINEZ, ZONA CAÑADA SAN RAFAEL, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 6. ID N° 482483 - LMCN N° 66/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LAS CALLES SIN NOMBRE PERPENDICULARES A LA CALLE GREGORIO SANABRIA, ZONA CAÑADA GARAY - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 7. ID N° 482397 LMCN N° 54/2026 PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE LOMA VERDE, ZONA MARAMBURE - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 8. ID N° 489325, - LMCN Nº 84/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 2, DE LA CIUDAD DE LUQUE" 9. ID N° 489324, - LMCN Nº 83/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 10. ID N° 489323, LMCN Nº 82/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PARALELO A LA CALLE SGTO. LEONARDO CABRERA, ZONA CAÑADA GARAY, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 11. ID N° 489320, LMCN Nº 79/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SAN MARTIN PERPENDICULAR A LA CALLE LOMA MERLO, ZONA LOMA MERLO, DE LA CIUDAD DE LUQUE" - 12. ID N° 489322 - LMCN Nº 81/2026-PROYECTO PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE 14 DE MAYO PARALELO A LA CALLE ESPINILLO, ZONA YKA'A, DE LA CIUDAD DE LUQUE" – 13. ID N° 489321 LMCN Nº 80/2026-PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE OLAZAR, ZONA MARIN KA´AGUY, DE LA CIUDAD DE LUQUE" CONVOCADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE". NOTIFICAR Y CORRER TRASLADO A LA UOC DE LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE para que formulen las manifestaciones que hacen a su derecho en el plazo de 05 (CINCO) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación efectuada a través del módulo de investigaciones electrónicas. **INTIMAR A LA UOC DE LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE** a que remitan a este Juzgado de Instrucción, todas las documentaciones relativas al proceso de contratación e informen el estado del procedimiento. **NOTIFICAR** la apertura del procedimiento de investigación de oficio a la **JUNTA MUNICIPAL DE LUQUE.**

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

Fecha: No aplica.

Parte: No aplica.

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

NOTIFICACIONES:

- Nota DNCP/DGAJ N° 5299/26 de fecha 11 de junio de 2026 – Notificación de Apertura de Investigación CASO N° 161/26 - Uoc Municipalidad de Luque.

OTRAS PRESENTACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

En fecha 16 de junio de 2026, ingresa a través del STJE por medio del módulo de investigaciones electrónicas, el descargo realizado por la entidad convocante y refiere cuanto sigue:

*"Que, en tiempo y forma manifiesto lo requerido, Yo, Armando Ciro Maldonado Correa, con C.I. N° 1.546.264, DIRECTOR DE LA UOC con Correo electrónico: muniluqueuoc@gmail.com con numero de celular: 0983673077 y teléfono; 021642215 representante legal de la convocante MUNICIPALIDAD DE LUQUE a efectos de clarificar lo concerniente al **CASO Nº 161/2026 de fecha 04/05/2026 formalizado mediante Resolución DNCP N° 1495/2026 de fecha 09/06/2026** y recibido en fecha 11/06/2026 y que nos da un plazo de contestación de **5 días hábiles** de contestación, mediante **AUTO DE APERTURA AI N° 420/2026 de fecha 11/06/2026** en su art 5, y se procede a realizar la debida contestación:*

*Verificado los antecedentes de la **INVESTIGACION** y el documento probatorio para el efecto jurídico – **observación del técnico verificador**, suficientes para impulsar el mismo, realizada conforme a trámite jurídico de la DNCP, se expone el escrito, donde enuncia un resumen;*

Observación realizada al proceso: Se visualiza que los id poseen mismo Objeto de Gasto, mismas características y similares documentos respaldatorios utilizados para la elaboración de Precios Referenciales. Ante esta situación, consultamos a la convocante si no estarían infringiendo las disposiciones establecidas en normativa vigente, referente a "Prohibición de fraccionamiento

A través de este instrumento, venimos a solicitar el archivo definitivo de las presentes actuaciones, fundados en que las planificaciones y ejecuciones de los llamados cuestionados no configuran bajo ningún sentido un fraccionamiento indebido o arbitrario, sino la estricta aplicación de los mecanismos de fomento, eficiencia y segmentación legalmente previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Esta Convocante rechaza categóricamente la hipótesis de un fraccionamiento irregular. Cada uno de los procesos investigados cuenta en su respectivo legajo virtual con un Dictamen justificativo debidamente publicado en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) previo a la autorización de los llamados. (publicado y conforme reparo también enunciado este criterio de accionar administrativo).-

El diseño de estas contrataciones responde fielmente a las excepciones taxativas dispuestas en la legislación. El Artículo 43 del Decreto Reglamentario N° 2264/2024 (en concordancia con la Ley N° 7021/2022) estipula de forma meridianamente clara:

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

*"**No se considerará que exista fraccionamiento cuando, con el objeto de aumentar el número de oferentes o por razones de complejidad o financiamiento del contrato, debidamente acreditada por la convocante, una contratación se programe y efectúe por etapas, tramos, paquetes o lotes.**"*

En los dictámenes que obran en los expedientes electrónicos se acreditó que la estructuración independiente de los procesos respondía a:

Con la intensión de aumento de la concurrencia de oferentes, para los efectos de romper con monopolios u oligopolios institucionales de grandes corporaciones que, históricamente, absorben las licitaciones de gran envergadura.

Podemos también citar este accionar conforme, optimizando la disponibilidad de créditos fiscales según las etapas de ejecución municipal.

*Por tanto, catalogar estos procesos como "**fraccionamiento**" implica obviar la motivación técnica formalizada y publicada por esta Unidad, la cual goza de la presunción de legitimidad de los actos administrativos*

Nos causa profunda preocupación y sorpresa que la sustanciación de este trámite jurídico parezca prejuzgar la intención de la Convocante de diseñar procedimientos accesibles para el sector de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

Es una directriz de rango legal y de orden público dinamizar la economía local a través de la compra pública. El Artículo 13 del Decreto Reglamentario N° 2264/2024 establece la obligatoriedad del fomento de las MIPYMES de acuerdo con las políticas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ordenando a las instancias reguladoras de la CISP propiciar su inclusión efectiva.

Más aún, al tratarse de procedimientos encuadrados como Licitaciones de Menor Cuantía Nacional (LMCN), la propia Ley N° 7021/2022, en su Artículo 34, literal b), impone un mandato imperativo:

*"Artículo 34.- Procedimientos convencionales de contratación... b) Licitación de Menor Cuantía: aplicable a los procedimientos de contratación bienes y servicios que sean inferiores al monto equivalente a 5000 (cinco mil) jornales mínimos. Este procedimiento estará reservado **preferentemente** para las **micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).-***

*Resulta una contradicción sistémica que, cuando una entidad estatal cumple con el espíritu de la ley —segmentando la demanda para que las **MIPYMES** puedan competir en igualdad de condiciones financieras y técnicas—, se active un mecanismo de control. Si esta Convocante hubiese unificado todos los requerimientos en un único macroproceso de gran cuantía, el resultado hubiese sido la exclusión automática de las MIPYMES por falta de capacidad financiera, lo que sí habría configurado una abierta transgresión a las normativas citadas más arriba.*

*No se comprende la necesidad de prolongar este desgaste administrativo cuando el criterio aplicado, ya cuenta con un precedente jurídico idéntico dictado por la propia **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en la Dictamen DNCP /DGAJ N° 14.143/2023 de fecha 16/11/2023** que dice.*

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

***Página 39*: Indicamos que la normativa legal vigente, señala que no se considerará que exista fraccionamiento cuando, con el objeto de aumentar el número de oferentes, o por razones de complejidad o financiamiento del suministro del bien o ejecución de la obra, debidamente acreditada por la Convocante, una contratación se programe y efectúe por etapas, tramos, paquetes o lotes.**

En dicho caso análogo, la DNCP resolvió de manera favorable a la Convocante, validando los mismos alegatos, justificaciones técnicas y bases normativas que hoy se exponen en este expediente. El principio de seguridad jurídica, predictibilidad y los propios actos de la administración exigen que, ante situaciones de hecho idénticas y marcos legales idénticos, se aplique la misma solución de derecho. Desconocer el criterio establecido en la ***Dictamen DNCP /DGAJ Nº 14143/2023 de fecha 16/11/2023*** *vulneraría el principio de igualdad y de confianza legítima del administrado.*

Toda la fundamentación técnica y jurídica que exige la Ley N° 7021/2022 y el Decreto N° 2264/2024 ya constaba —y consta— de forma íntegra y transparente en el legajo de cada llamado investigado. Esta Convocante ha respondido oportunamente con reparos cada requerimiento, ajustando sus actuaciones a la verdad material y al interés general.

Este es un desafío recurrente en la gestión pública en el enfrentamiento entre el ***criterio formalista y subjetivo del órgano de control*** *frente a la* ***discrecionalidad técnica y legal de la convocante****.*

La legislación vigente como lo expuse más arriba, en materia de contrataciones públicas no solo ***permite****, sino que* ***insta*** *a las instituciones del Estado a diseñar los procesos de contratación de manera que se maximice la libre competencia y se promueva la inclusión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).*

La división de un requerimiento en lotes o ítems es una herramienta de diseño de pliegos orientada a evitar los monopolios u oligopolios contractuales. Al disminuir el volumen de un lote individual, se reducen las barreras económicas de entrada (capacidad financiera, garantías, volumen de facturación), permitiendo que un espectro más amplio de proveedores locales pueda cotizar.

Por tanto, cuando la ley establece que se puede fraccionar o lotear bajo justificación técnica, esta decisión forma parte de las ***facultades discrecionales de la administración****, siempre que busquen el interés general.*

La UOC y la Dirección de Obras y Servicios Municipales han dejado constancia expresa en el expediente de los motivos de la división del objeto contractual: ***fomentar la participación, democratizar el acceso a la compra pública y dinamizar el sector de las pequeñas y medianas empresas****. Esta es una declaración de voluntad de la administración pública basada en un fin lícito, concreto y amparado por el derecho positivo.*

El control de la administración pública debe regirse por el ***Principio de Legalidad y de Verdad Material****, no por el principio de sospecha o de la libre interpretación conjetural.*

La presunción de que la justificación de esta UOC "no es cierta" o es un "subterfugio" ***carece de***

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

todo sustento probatorio.

En el derecho administrativo, quien alega una irregularidad o una simulación tiene la ***carga de la prueba***. *Rechazar un documento técnico oficial argumentando simplemente "incredulidad" o una "interpretación personal" desnaturaliza la función del auditor/controlador y vulnera el principio de seguridad jurídica.*

El procedimiento administrativo está presidido por el ***principio de informalismo a favor del administrado y de prevalencia de la verdad material***. *Si el expediente demuestra documentalmente que el fin perseguido es la apertura del mercado, el controlador no puede anteponer su desconfianza* ***subjetiva*** *por encima de la realidad documental del proceso. Al no existir pruebas de desvío de poder o dolo, la mera duda del revisor es jurídicamente irrelevante para frenar la gestión pública.*

El ejercicio de un control basado en la mera intuición o en el "olfato" del funcionario de turno, sin una base jurídica sólida, genera consecuencias graves que superan el ámbito del expediente:

- ***Afectación a la Moral e Imagen Institucional:*** *La apertura de investigaciones o el mantenimiento de observaciones infundadas genera un eco mediático y social ("tocar de oído"). Esto instala en la opinión pública la falsa percepción de que el proceso está viciado o bajo sospecha de corrupción, dañando injustamente la reputación de la institución y de los profesionales que la integran.*

- ***Austeridad Administrativa y Burocracia Inútil:*** *Destinar recursos humanos, horas de trabajo y trámites administrativos a debatir sobre la "fe" o "creencia" del controlador respecto a un documento explícito configura un despilfarro de recursos públicos. Un examen preliminar del expediente, bajo el principio de sana crítica, debió bastar para* ***desestimar de oficio*** *cualquier sospecha, ordenando el archivo de las actuaciones.*

- ***Efecto Paralizante (Zozobra Administrativa):*** *Este tipo de gestiones jurídicas basadas en la arbitrariedad de la interpretación genera temor en los cuadros técnicos, ralentizando la ejecución presupuestaria y perjudicando, en última instancia, a los ciudadanos que esperan los bienes o servicios objeto de la contratación.*

Resulta imperativo señalar que la pieza documental que justifica técnica y legalmente la división del objeto ya constaba de manera expresa en el expediente principal. La simple lectura y compulsa analítica de las actuaciones por parte del órgano contralor hubiese bastado para desestimar de oficio cualquier cuestionamiento preliminar, evitando el inicio de un trámite administrativo estéril. Esta omisión de análisis directo no solo vulnera el principio de celeridad, sino que ignora de manera alarmante los precedentes jurídicos de idénticas características que ya han resuelto esta misma cuestión en el pasado, lo cual configura un apartamiento injustificado de la doctrina

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

institucional vigente.-

Causa inquietud que, existiendo una justificación sobre el fraccionamiento, y en forma explícita en el expediente y antecedentes administrativos firmes de igual naturaleza que avalan la regularidad de este procedimiento, se haya omitido su valoración oportuna. El examen preliminar del legajo es un deber mínimo de prudencia técnica; haberlo obviado para dar curso a una investigación basada en meras conjeturas no solo genera una burocracia innecesaria, sino que violenta el principio de predictibilidad jurídica. Si el órgano de control hubiera contrastado el caso con sus propios precedentes en lugar de forzar una interpretación subjetiva, el trámite debió ser desestimado de manera inmediata.-

La existencia de la justificación documental dentro del expediente, sumada a los precedentes jurídicos preexistentes sobre la materia, tornaba el asunto jurídicamente indiscutible. El principio de confianza legítima obliga a la administración y a sus órganos de control a resolver casos idénticos de la misma manera. Por tanto, la apertura y mantenimiento de un trámite que contradice los propios antecedentes del sector, por el simple hecho de no haber evaluado formalmente las constancias de autos, lesiona la seguridad jurídica de la institución convocante y desnaturaliza los fines del control público, el cual debe ser oportuno, objetivo y sustanciado en pruebas, nunca en la omisión del análisis del expediente

De esta manera, es bueno también recalcar que en los procesos administrativos en caso de ***dudas*** *se debe estar u optar a la regularidad del proceso y que en los procesos licitatorios EL INTERES PUBLICO se encuentra por encima del INTERES PARTICULAR que pudieran tener los oferentes o en este caso las interpretaciones dadas.- lo último subrayado es nuestro y el texto anterior es extraído de la RESOLUCION N° 2756/2011 de fecha 20/12/2011, y este es un proceso de INTERES PUBLICO, GENERAL, LOCAL*

A los mencionados procesos son cuestionados sin ningún tipo de pruebas;

Como también se debe optar o presumir su regularidad conforme está existiendo un proceso administrativo que blinda estos tipos de enunciaciones carentes de razón administrativa y de por si rechazar in limine ya que no presenta ningún tipo de pruebas. -

SALVADOR VILLAGRA MAFFIODO – la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo. La adjudicación, acto administrativo trascendental en la actividad de la contratación pública, por supuesto también está sujeto a la presunción de regularidad o legitimidad vigente

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Tenemos que dejar en claro que todos los procesos de estas característica está avalada por Ley N° 7021/2022 ***realizarla****, y no entendemos del porque el cuestionamiento para algo básico en los procesos de licitaciones. -*

De este modo, es justo solicitar la desestimación sin ningún criterio o sustento legal, y al estar ligados a los procesos las interpretación que surjan esta demás aclarar, que lo denunciado de ninguna manera desvirtuaría lo actuado y de ninguna manera afligiría el proceso administrativo, y la respectiva contestación es de buena fé y la política para cualquier eventual interpretación errónea, además la formalidad de los actos es presumida en base a que existe un proceso administrativo, ya que se sigue un proceso de política normativa administrativa institucional, indicado en la Ley N° 3966/2010 - Artículo 5°.- Las municipalidades y su autonomía. Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional.

Constitución Nacional - Artículo 166 - DE LA AUTONOMIA

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Y, la Ley orgánica N° 3966/2010 – Art° 5 - Las municipalidades y su autonomía.

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional.

Como también en varios escritos de la DNCP mencionan lo relacionado a que somos nosotros que conocemos nuestras necesidades;

Esta convocante expone varios puntos para ser tratados, cosa y considerando que es el, quien conoce sus necesidades INVOCADO POR LA DNCP - DICTAMEN 1489/2011 de fecha 18/07/2011 como también en el Dictamen N° 15236/2020 de fecha 11/12/2022

Dictamen N° 15236/2020 – PAGINA 6 y 7 id n° 375742

Además, expresa que, si bien en cierto que las Especificaciones Técnicas deben ser lo más amplias posibles, ***no se puede negar que es la Convocante quien conoce sus necesidades y en base a ello, es la única indicada para establecer los mecanismos mínimos para la satisfacción y cumplimiento de dichas necesidades****, a fin de garantizar que los bienes y/o servicios que precisa, sean los acordes para el logro de los objetivos institucionales.*

Y solo eso realizamos, tratar de ***satisfacer en forma oportuna nuestra necesidad*** *en base e invocada en la Ley N° 7021/2022;*

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

c) Economía, Eficacia y Eficiencia: *el Sistema Nacional de Suministro Público buscará satisfacer las necesidades públicas con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado paraguayo las mejores condiciones, la obtención de los mejores resultados y el logro de las metas propuestas, a través de la utilización adecuada de los recursos públicos.*

También como ejemplo que conforme al no gustar el hecho de realizar este tipo de procesos, es común la realización ***A NIVEL PAIS****, conforme la justificación está en el legajo.-*

No se entiende cual es el hecho transgredido en este punto, conforme se hace el proceso por la vía que dicta y regula la Ley en forma y justificada, considerando que se puede realizarla y mediante un proceso público de participación, siendo que el proceso se está realizando acorde a la necesidad, no entendemos del porque la justificación adjuntada no se verifico en el SICP.-

En ese contexto, se alega la transgresion sin siquiera verificar la información que dispuso para la denuncia, incongruencia e incoherencia se verifica comparando con lo que esta en forma publica en el sistema.-

En ese contexto, se ha dicho que "...tienen que ser muy importantes los intereses públicos comprometidos para declarar una medida tan grave como la nulidad...", y "...La nulidad del documento requiere un perjuicio concreto para alguna de las partes, porque cuando se la adopta en el solo interés del formal cumplimiento de la ley, importa un injustificado rigorismo formal no compatible con el buen servicio de justicia..."

Queda claro que la decisión de esta convocante es sobre recibir las mejores opciones en los procesos tramitados, además en proceso jurídico, no se han discutido las limitaciones de determinados requisitos, ya que como podrá observar el pbc establece esos criterios en la publicación y los oferentes que no comparten o tenía dudas está el mecanismo de consulta que deben utilizarla.-

Entonces la cuestión de discusión es sobre la forma y no sobre el fondo, la forma es concebida en la Ley para asegurar alcanzar el fin del procedimiento, que en las adquisiciones del estado nacen en la necesidad pública y culminan con la satisfacción de dicha necesidad, todo en el sentido del principio de interés general sobre el particular manifestado en la carta Magna Art° N° 128.-

Por ello, esta convocante no tiene otra motivación que conseguir satisfacer la necesidad, con el mejor precio posible (COSTO BENEFICIO); en contrapartida a la expresión de la accionante (denunciante) quien expresa que es un hecho presumiblemente irregular hacer y adjudicar a la misma empresa también es incoherente.-

El proceso jurídico planteado entra dentro de lo INCOHERENTE pues pretende que esta convocante se someta a compartir interpretaciones y criterios de incluso las expresión vacías?, *seria una incongruencia grande el aceptarlas considerando que como referencia se realizó el proceso como lo dicta la ley.-*

También se olvida u obvia, no sabemos si es intencional, que corresponde aclarar, que el proceso es público y cualquier anormalidad detectada están los mecanismos para ello, las consultas y las protestas.-

Como también podemos enunciar lo indicado por el Escritor GUSTAVO ESTRADA que dice; esto si hubiese alguna Ley que prohíba anule lo que estamos informando o aclarando.-

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Lo legal no es necesariamente ético o moral. Por eso, aunque existe un marco legal, también existe la ética. De hecho, las leyes reflejan normas morales, las que de alguna manera regulan nuestra conducta. Sin embargo, éstas han evolucionado junto con nuestro entendimiento de lo que es bueno o de aquello que entendemos por una sociedad justa. Pero también existen leyes amorales.

La moral va más allá de procedimientos y regulaciones. Una acción es legal cuando se enmarca dentro de lo que está prescrito por la ley. Una acción es moral cuando está conforme con las normas que una persona tiene del bien y del mal. Lo legal se origina 'afuera', con base en lo que las leyes vigentes establecen. Lo moral proviene de 'adentro', del fuero interno de cada individuo.

Siguiendo con esto a sabiendas que todo lo no previsto por la Ley de Contrataciones Públicas se utiliza en forma supletoria el código Civil, se mencionan lo siguiente;

No obstante, la situación actual de los procesos que se encuentra en diferentes etapas, no podemos estar ajeno a esto, esta institución reconoce sus atribuciones con relación al control referente a los procesos de licitación, mas debería reconocer que el mismo proceso, es movido por cuestiones de interés general y el intento de agotar instancias definidos en mi cargo público del deber de colaborar, enunciada por la propia Constitución Nacional en su Art° 128;

Artículo 128 - DE LA PRIMACIA DEL INTERES GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR

En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley.

Para culminar en tales términos, considerando que se realizó todos los procesos relacionados a las directrices de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y lo enunciado en el expediente dado que la rigurosidad de las formas no debe llevarse a un extremo que perjudiquen los intereses de la administración y se vuelvan inclusive, contra el interés general, convirtiendo al procedimiento en un formalismo excesivo, nos despedimos muy atentamente.-

Que, una investigación en los términos aquí expuestos no puede poner en riesgo la continuidad de un procedimiento de contratación cuyo objetivo sea la satisfacción de una necesidad de la Convocante, en la que se ve involucrado el interés público. "El interés general está por sobre el interés particular", éste constituye un principio de rango constitucional.-

Por cuestiones del interés general sobre el particular se enmarcaría perfectamente la definición jurídica e interpretativa formal de buena fe con relación al proceso, que están originados en base a una emergencia declarada, que dichos formalismos no se encontraría fundamento suficiente para desacreditar el proceder de esta convocante, en atención al interés general al que responde el objeto del proceso de licitación. En tales términos, que si existiese algún vicio existente comprobable carente de empatía ante la situación dada actualmente, alentarían incluso a someter la rigurosidad de las formas a un extremo que perjudiquen los intereses de la Administración y se vuelvan, inclusive contra el interés general, convirtiendo el procedimiento en un formalismo carente de razón y empatía publica.-

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Inclusive proceso de índole de interés general - RESOLUCIÓN DNCP N° 928/22 – construcción de aulas *En este proceso, la DNCP constata, que no se cumple con lo establecido con la combinación de precios para la obtención de precios de referencia – Resolución N° 1890/2020, en donde en este proceso no se cumplía con ese requisito y se obvio por razones de interés general, y por un formalismo no puede prevalecer sobre un acto que es movido por interés general.-*
Considerando también, recalcamos, que todo acto administrativo individual lleva consigo la presunción de regularidad, esto es según SALVADOR VILLAGRA MAFFIODO – la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo. La adjudicación, acto administrativo trascendental en la actividad de la contratación pública, por supuesto también está sujeto a la presunción de regularidad o legitimidad vigente.-

Sin más, esperando previo trámite de rigor, se convalide lo actuado por esta convocante en las etapas que están los procesos, y que su único ánimo es asegurar y satisfacer la necesidad pública.-

Por tanto, en merito a todo los manifestado precedentemente, realizamos el siguiente petitorio

Tener por contestada en tiempo y forma, esperamos recepción del pertinente descargo para lo que hubiere lugar en estos procesos, y queda a criterio las explicaciones sobre la publicación, considerando el interés general de las cosas y el deber de colaborar – (MANIFESTADO POR LA CONSTTTUCION NACIONAL Artículo 128 - DE LA PRIMACIA DEL INTERES GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR).-

Por todo lo expuesto, a esa Dirección Nacional SOLICITAMOS

TENER POR PRESENTADO en tiempo y forma este escrito de descargo y justificación técnica/legal.

TENER POR COMPROBADA la legalidad de los llamados bajo los IDs investigados, reconociendo que los mismos se ajustan al Art. 43 y Art. 13 del Decreto N° 2264/2024, así como al Art. 34 literal b) de la Ley N° 7021/2022.

APLICAR el criterio jurisprudencial ya sentado por esta institución en la Dictamen DNCP /DGAJ Nº 14143/2023 de fecha 16/11/2023.

DISPONER EL ARCHIVO DEFINITIVO de la presente investigación de oficio por no constatar irregularidad alguna en los procesos señalados.

Protestando la buena fe de lo actuado, firmamos al pie de la presente.

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

PROVEER DE CONFORMIDAD; SERÁ JUSTICIA.-."

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley N° 7021/22. "DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS".

Decreto N° 2264/24. "Por el cual se reglamenta la Ley N° 7021/2022 «de suministro y contrataciones públicas".

Resolución DNCP N° 234/25. "Por la cual se reglamentan los procedimientos sustanciados ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en el marco de la Ley N° 7021/22."

Decreto N° 16/23. "Por el cual se nombra Director Nacional de Contrataciones Públicas al Dr. Agustín Encina Pérez"

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

La comunicación de la Dirección General de Normas, Control y Procedimientos (DGNCP) señala que la Municipalidad de Luque habría incurrido en un supuesto fraccionamiento en el marco de varios llamados de Licitación de Menor Cuantía Nacional para la construcción de pavimento tipo empedrado, considerando como indicio que empleó el mismo objeto de gasto, especificaciones técnicas similares y documentos respaldatorios semejantes para la determinación de los precios referenciales. Se listan trece IDs (489320, 482408, 482472, 482474, 482482, 482483, 482397, 489325, 489324, 489323, 489322, 489321, sin embargo, el 489320 se encuentra duplicado), correspondientes a obras ubicadas en distintos barrios de Luque (Loma Merlo, Yukyry, Cañada Garay, Primer Barrio, Cañada San Rafael, Maramburé, Itapuami, Yka'a, Marín Ka'aguy), cuyos montos referenciales de contratación de manera individual van desde aproximadamente Gs. 90 millones hasta Gs. 397 millones.

La DGNCP indica que, al verificar la geolocalización, las obras citadas anteriormente se encuentran juntas o próximas entre sí, y que debido a dicha coincidencia de objeto, características y ubicación se realizó la consulta a la convocante en el marco de la verificación de la convocatoria, y si esta no estaría incurriendo en la prohibición de fraccionamiento prevista en la normativa. La convocante respondió con una nota de justificación y, con esa respuesta, los llamados fueron publicados bajo absoluta responsabilidad de la misma.

En el marco del descargo, la Municipalidad rechaza la existencia de un fraccionamiento y sostiene que cada proceso cuenta con un dictamen justificativo publicado en el SICP antes de autorizarse el llamado. Invoca el Artículo 43 del Decreto N° 2264/2024, que establece que no existe fraccionamiento cuando la contratación se programa por etapas, tramos, paquetes o lotes para aumentar el número de oferentes o por razones de complejidad o financiamiento. Arguye que los llamados se dividieron para romper monopolios u oligopolios de grandes empresas y para adecuar la ejecución a la disponibilidad de créditos fiscales por etapas.

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Argumenta además que la división en procesos de menor cuantía responde al deber de fomentar a las MIPYMES, citando el Artículo 13 del Decreto N° 2264/2024 y el Artículo 34, numeral b), de la Ley N° 7021/2022, que reserva preferentemente las Licitaciones de Menor Cuantía para este tipo de empresas. Sostiene que, de haber unificado todo en un solo llamado de mayor cuantía, se habría excluido a las MIPYMES por falta de capacidad financiera.

Asimismo, cita como precedente el Dictamen DNCP/DGAJ N° 14.143/2023, en el que la DNCP habría resuelto favorablemente un caso análogo con los mismos fundamentos, y sostiene que por seguridad jurídica y confianza legítima correspondería aplicar el mismo criterio. También invoca los Dictámenes N° 1.489/2011 y N° 15.236/2020, según los cuales se sostiene que es la propia convocante quien mejor conoce sus necesidades y por tanto le corresponde definir los mecanismos para satisfacerlas.

Señala además que la investigación fue diligenciada sin pruebas de irregularidad, que la carga de la prueba recae en quien alega el fraccionamiento, y que todo acto administrativo goza de presunción de legitimidad y regularidad, citando a Salvador Villagra Maffiodo en ese sentido. Indica que mantener observaciones sin sustento genera desgaste institucional, daño a la imagen de la municipalidad y un efecto paralizante sobre los equipos técnicos.

Invoca también el Artículo 128 de la Constitución Nacional sobre la primacía del interés general, y los Artículos 166 de la Constitución y 5° de la Ley N° 3966/2010 sobre la autonomía municipal.

Ahora bien, como primer punto, se procede a analizar respecto al contenido del Dictamen DNCP/DGAJ N° 14.143/2023 que la convocante trae a colación, desprendiéndose lo siguiente: El mismo trata de una investigación preliminar abierta por la DNCP a raíz de dos publicaciones periodísticas del Diario ABC Color en el año 2023 que denunciaban la existencia de "sugestivos llamados por contratación directa" en la Municipalidad de Luque, a cargo del intendente Carlos Echeverría. Las notas señalaban que la comuna intensificó los llamados por contratación directa como: obras viales, limpieza de patios baldíos, construcción de aulas, compra de motos, entre otros, con fechas de entrega de ofertas fijadas antes de las elecciones del 30 de abril, y cuestionaban que algunos montos superaran el límite de contratación directa establecido por la Resolución DNCP N° 09/2021.

El dictamen DNCP/DGAJ N° 14.143/2023 hace referencia a llamados a Contratación Directa realizados por la Municipalidad en el período 2023 que en ese momento se encontraban publicados en el Portal de Contrataciones Públicas (empedrados, mejoramiento vial, adquisición de formularios, equipos informáticos, motos, gomería, bolsas de residuos, entre otros). Al analizar el conjunto, el dictamen advierte que varios de esos llamados corresponden a proyectos de mejoramiento vial con pavimento tipo empedrado en distintas calles de Luque y que, aunque presentan diferencias en cuanto a calles y tramos, podrían considerarse de la misma naturaleza por referirse todos a la mejora de infraestructura vial mediante empedrado señalando por ello que "podrían existir indicios de fraccionamiento de los llamados". A continuación, cita el Artículo 16 del Decreto Reglamentario N° 2.992/19, que establece que no se considerará que existe fraccionamiento cuando, con el objeto de aumentar el número de oferentes o por razones de complejidad o financiamiento debidamente acreditadas por la convocante, una contratación se programe y efectúe por etapas, tramos, paquetes o lotes, aclarando que en tales casos la prohibición del fraccionamiento se aplica sobre el monto total de la etapa, tramo, paquete o lote a ejecutar.

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Sobre esa base, el dictamen recoge el descargo de la Municipalidad, en el que invocó su autonomía política, administrativa y normativa, la estrategia para aumentar la competencia y beneficiar a las MIPYMES, y el hecho de que los procesos de contratación directa están sujetos a control etapa por etapa por parte de la propia DNCP.

Sin embargo, conviene dejar asentado que el Dictamen DNCP/DGAJ N° 14.143/23 no se traslada automáticamente al presente caso N° 161/26. Ya que aquel precedente cerró la investigación preliminar debido a que la denuncia periodística no hacían referencia específica a fraccionamientos, como así tampoco exponía concretamente qué llamados podrían ser consolidados como uno solo, además de que no se individualizaba con exactitud los llamados presuntamente fraccionados, y por consiguiente la DNCP sostuvo que sin esa precisión no podría sostenerse la apertura de una investigación.

En el presente caso N° 161/2026 dicha precisión sí existe, debido a que existen doce (12) llamados identificados, con montos, fechas y ubicaciones puntuales. Recordemos que la invocación de un precedente como jurisprudencia exige una identidad sustancial de los hechos, no solo identidad del artículo legal citado, y aquí los hechos difieren en el punto exacto que el propio precedente consideró determinante.

Por consiguiente, se procede a enumerar mediante la siguiente tabla una comparación y definición de datos concretos en relación a cada uno de los llamados objeto en el presente caso correspondiente a la investigación:

N°	ID	LMCN	Objeto / Zona	Monto Referencial (Gs.)	Fecha Apertura	Cantidad Oferentes	Oferentes	Empresa Adjudicada
1	489320	79/2026	Calle San Martín perpendicular a Calle Loma Merlo, Zona Loma Merlo	241.838.240	17/6/2026	3	1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. LEOPOLDO BENITEZ BAREIRO 3. SOLUCAO TECNOLOGIA SOCIEDAD ANONIMA	CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES
2	482408	59/2026	Calle Pasmor perpendicular a Calle Tupasy Rape, Zona Yukyry	192.483.624	29/5/2026	2	1. HACIENDO CAMINOS Y SERVICIOS SOCIEDAD ANÓNIMA (C&S S.A) 2. NICOLAS AGUILERA	NICOLAS AGUILERA
3	482472	62/2026	Calle s/n perpendicular a Calle Wenceslao Martinez, Zona Cañada Garay	180.290.552	26/6/2026	3	1. Erico David Meaurio Alonso 2. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 3. LUIS ALBERTO GUIDA ALFONSO	-
4	482474	63/2026	Calle s/n perpendicular a Calle Yrendague, Zona Primer Barrio	90.734.723	29/5/2026	3	1. HACIENDO CAMINOS Y SERVICIOS SOCIEDAD ANÓNIMA (C&S S.A) 2. LEOPOLDO BENITEZ BAREIRO 3. Jannely de los angeles Dominguez Arzamendia	-
5	482482	65/2026	Villa Rubi perpendicular a Calle Coronel Martinez, Zona Cañada San Rafael	214.275.761	29/5/2026	4	1. Juan Alejandro Mendoza Bracho 2. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 3. AMILCAR QUIROGA 4. Emmanuel García	-
6	482483	66/2026	Calles s/n perpendiculares a Calle Gregorio	305.548.062	18/6/2026	5	1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. Emmanuel García	Erico David Meaurio Alonso

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

			Sanabria, Zona Cañada Garay - Tramo 1				3. Erico David Meaurio Alonso 4. NICOLAS AGUILERA 5. SOLUCAO TECNOLOGIA SOCIEDAD ANONIMA	
7	**482397**	**54/2026**	**Calle s/n paralelo a Calle Loma Verde, Zona Marambure - Tramo 1**	**233.122.710**	**29/5/2026**	5	**1. HACIENDO CAMINOS Y SERVICIOS SOCIEDAD ANÓNIMA (C&S S.A) 2. MIRIAN LETICIA DOMINGUEZ GOMEZ 3. NICOLAS AGUILERA 4. Oscar Espinoza Delvalle 5. SOLUCAO TECNOLOGIA SOCIEDAD ANONIMA**	**MIRIAN LETICIA DOMINGUEZ GOMEZ**
8	489325	84/2026	Calle s/n perpendicular a Calle Teniente 1ro, Zona Itapuami - Tramo 2	168.922.517	17/6/2026	3	1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. MIRIAN LETICIA DOMINGUEZ GOMEZ 3. NICOLAS AGUILERA	MIRIAN LETICIA DOMINGUEZ GOMEZ
9	**489324**	**83/2026**	**Calle s/n perpendicular a Calle Teniente 1ro, Zona Itapuami - Tramo 1**	**273.572.415**	**17/6/2026**	2	**1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. NICOLAS AGUILERA**	**NICOLAS AGUILERA**
10	489323	82/2026	Calle s/n paralelo a Calle Sgto. Leonardo Cabrera, Zona Cañada Garay	295.635.843	17/6/2026	2	1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. MIRIAN LETICIA DOMINGUEZ GOMEZ	CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES
11	**489322**	**81/2026**	**Calle 14 de Mayo paralelo a Calle Espinillo, Zona Yka'a**	**175.618.633**	**17/6/2026**	3	**1. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 2. Felipe Ignacio Torales 3. SOLUCAO TECNOLOGIA SOCIEDAD ANONIMA**	Felipe Ignacio Torales
12	489321	80/2026	Calle s/n perpendicular a Calle Olazar, Zona Marin Ka'aguy	397.783.851	17/6/2026	3	1. AMILCAR QUIROGA 2. CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES 3. SOLUCAO TECNOLOGIA SOCIEDAD ANONIMA	AMILCAR QUIROGA
--	---	---	**TOTAL:**	**Gs. 2.769.826.931**	---	---	---	---

*(**Observación:** el ID 489320 figura duplicado en la denuncia, puntos 1 y 11 por ello la tabla queda en 12 filas.)*

De dicho cuadro, se desprende que el monto estimado de los doce (12) procedimientos asciende a **Gs. 2.769.826.931**.

La convocante sostiene que la fragmentación busca aumentar la concurrencia de oferentes y favorecer a las MIPYMES, apoyándose en el Artículo 13 del Decreto N° 2264/24 y en el Artículo 34, numeral b), de la Ley N° 7021/22, que reserva preferentemente las Licitaciones de Menor Cuantía Nacional para este tipo de empresas. Este argumento conecta directamente con uno de los principios rectores del sistema, el de Igualdad y Libre Competencia, previsto en el Artículo 4°, inciso d), de la Ley, que busca que todo oferente con solvencia técnica y legal pueda participar en igualdad de condiciones.

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

La Ley N° 7021/22 en su Art. 34 establece la prohibición general del fraccionamiento[1], pero no fija ella misma los criterios técnicos para determinar cuándo un contrato se considera fraccionado, dicha tarea la delega expresamente a su reglamento. El Decreto N° 2264/24, en su Artículo 43, desarrolla esa definición en dos partes que deben leerse juntas, no tanto por separado.

La regla general, existe fraccionamiento cuando bienes, obras o servicios que podrían contratarse como un solo objeto se dividen en partes de menor valor, pudiendo haberse ejecutado de manera programada por un monto mayor.

La excepción establece que no existe fraccionamiento cuando la división en etapas o lotes responda a la necesidad de ampliar la cantidad de oferentes, o a razones de complejidad o financiamiento acreditadas por la propia convocante. En ese caso, el umbral del procedimiento se calcula sobre cada etapa por separado, no sobre la suma de todas.

La Municipalidad de Luque, en su descargo, se apoya únicamente en esta excepción, sin hacerse cargo de la regla general que la excepción viene a exceptuar. Este hecho resulta relevante porque lo que distingue una división legítima de un fraccionamiento indebido no es que exista una norma que permita dividir contrataciones, esa norma existe siempre, sino si la decisión de dividir esos llamados estuvo motivada por una razón técnica real, definida antes de dividir, y no como justificación posterior a una decisión ya tomada.

La convocante argumenta que la fragmentación buscó ampliar la participación de oferentes y favorecer a las MIPYMES, invocando el Artículo 13 del Decreto N° 2264/24 y el Artículo 34, numeral b), de la Ley, que reserva las Licitaciones de Menor Cuantía Nacional a este tipo de empresas. El argumento se vincula con el principio de Igualdad y Libre Competencia (Artículo 4°, inciso d), de la Ley), según el cual todo oferente con capacidad técnica y legal debe poder participar en igualdad de condiciones.

La denuncia también se centra en la cercanía geográfica de las obras, pero el criterio normativo es más amplio que eso, lo relevante es que las doce contrataciones comparten el mismo objeto de gasto, las mismas especificaciones técnicas y los mismos documentos de respaldo para construir sus precios referenciales, tal como se detalla en el cuadro de la sección anterior.

Por otro lado, una vez analizada las georreferencias correspondientes a cada procedimiento de licitación, se visualizan que algunas de ellas se encuentran colindantes con las calles que constituyen el objeto de la contratación de cada uno. A modo específico se describe los siguientes:

"ID 489324 - LMCN Nº 83/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 1, DE LA CIUDAD DE LUQUE", e "ID 489325 – LMCN Nº 84/2026 - PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO PARA LA CALLE SIN NOMBRE PERPENDICULAR A LA CALLE TENIENTE 1RO, ZONA ITAPUAMI - TRAMO 2, DE LA CIUDAD DE LUQUE"

[1] **Ley N° 7021/22. Art. 34. Procedimientos convencionales de contratación. 5to. párrafo** *"...Queda estrictamente prohibido fraccionar o subdividir el monto de los contratos o la ejecución de un proyecto con la intención de eludir el tipo de procedimiento que corresponda según lo establecido en este artículo, incluyendo las operaciones que se realicen con fondos fijos."*

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

Se trata de dos procedimientos —LMCN N° 83/2026 y LMCN N° 84/2026— para el pavimento tipo empedrado de una calle sin nombre, perpendicular a la calle Teniente 1ro, zona Itapuami, identificados como Tramo 1 y Tramo 2 respectivamente. Al revisar las georreferencias de ambos, se constata que corresponden a la misma zona geográfica y que las áreas de trabajo de ambos tramos convergen entre sí, llegando a interceptarse en un punto de la traza.



Este dato geográfico, sumado a la denominación de Tramo 1 y Tramo 2, **permite sostener que existe una relación técnica y territorial entre ambos procedimientos y una división material de una obra aparentemente común. No obstante, esa circunstancia no basta por sí sola para configurar el fraccionamiento prohibido: también debe comprobarse que la separación permitió eludir el procedimiento que habría correspondido.**

El artículo 43 del Decreto N° 2264/2024 considera fraccionado el objeto ejecutado separadamente en etapas o tramos de menor valor cuando era susceptible de ejecución programada por un monto mayor.**La unidad del objeto y su división constituyen presupuestos necesarios, pero deben complementarse con el efecto elusivo exigido expresamente por el artículo 34 de la Ley N° 7021/2022.**

En definitiva, la Municipalidad invoca una finalidad admitida por la norma —favorecer la concurrencia y a las MIPYMES—, **cuya suficiencia documental puede ser objeto de valoración. Sin embargo, una justificación eventualmente genérica o insuficiente no sustituye la necesidad de demostrar todos los elementos constitutivos del fraccionamiento.**

Ahora bien, la sumatoria de ambos procedimientos asciende a G. 442.494.932, conforme al siguiente detalle:

ID N°	489324	₲ 273.572.415
ID N°	489325	₲ 168.922.517
Total:		**₲ 442.494.932**

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional
DNCP

En ambos procedimientos, la apertura de ofertas se realizó el 17 de junio de 2026. En ese momento, el jornal mínimo vigente era de G. 111.502, por lo que cinco mil jornales equivalían a G. 557.510.000. El reajuste correspondiente al año 2026 comenzó a regir el 1 de julio.

En consecuencia, aun si los ID N° 489324 y N° 489325 hubieran sido tramitados conjuntamente, habría correspondido igualmente una Licitación de Menor Cuantía. No se verifica, por tanto, el elemento central previsto en el artículo 34 de la Ley N° 7021/2022: que la división haya permitido eludir un procedimiento de mayor rango.

Conforme al artículo 15 de la Resolución DNCP N° 230/2025, la Convocante es responsable de sus procedimientos, de los actos vinculados, de la planificación y de la regularidad de sus actuaciones. La difusión de la convocatoria en el SICP no implica aprobación o convalidación por parte de la DNCP. **No obstante, esta regla de responsabilidad no exime al órgano investigador de acreditar, de manera objetiva y congruente, los presupuestos de la irregularidad que se pretende declarar.**

Respecto de la posible configuración de fraccionamiento entre los doce procedimientos, corresponde señalar que la existencia de múltiples contrataciones relacionadas no resulta suficiente. Debe comprobarse si respondían originalmente a una necesidad única, previsible y susceptible de programación conjunta. **En el presente caso, las obras se encuentran distribuidas en distintas calles, barrios y zonas de Luque, y no se identificó un proyecto ejecutivo, una planificación vial, una solicitud del área requirente o una unidad funcional común que permita considerarlas partes de una sola contratación.**

En cuanto a los ID N° 489324 y N° 489325, se observa una división material entre el Tramo 1 y el Tramo 2 de una misma calle; sin embargo, su monto conjunto no supera el límite de la Licitación de Menor Cuantía. En consecuencia, aun contratados conjuntamente habría correspondido el mismo tipo de procedimiento, por lo que la división no produjo el efecto elusivo exigido por el artículo 34 de la Ley N° 7021/2022.

Por consiguiente, **no existe mérito suficiente para tener por configurado el fraccionamiento previsto en el artículo 34 de la Ley N° 7021/2022 y el artículo 43 del Decreto N° 2264/2024 respecto de ninguno de los procedimientos investigados.**

Finalmente, corresponde dar por concluida la presente investigación del Caso N° 161/26, en la medida de lo analizado en esta resolución, se **disponer el cierre de las actuaciones, al no haberse acreditado la existencia de fraccionamiento.**

Dr. Agustín Encina Pérez
Director Nacional