



Módulo 3

Contrataciones Públicas



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



Módulo 3

Contrataciones Públicas



N

351.711

V181

Valle, Dayra

Módulo 3: contrataciones públicas /
Dayra Valle.-- 1a ed.-- Managua: leepp,
2013
28 p.

ISBN 978-99964-22-56-0

1. CONTRATOS PÚBLICOS
2. COMPRAS OFICIALES-NORMAS
3. SUBCONTRATACIÓN
4. POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS
5. NICARAGUA-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN EJECUTIVA: **Claudia Pineda**

COORDINADORA DEL PROGRAMA
DE GOBERNANZA E INCLUSIÓN SOCIAL

Claudia García Rocha

ELABORADO POR: **Dayra Valle Orozco**

EDICIÓN: **Pascual Ortells**

DISEÑO GRÁFICO: **Enmente**

MANAGUA, NICARAGUA

Septiembre 2013

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, o las del Gobierno de los Estados Unidos.

Índice

1. ¿Qué son las compras y adquisiciones públicas?	7
2. Impacto de las compras y las adquisiciones públicas.....	9
3. Marco normativo que regula las compras y adquisiciones públicas.	13
4. Principios de las contrataciones públicas.	14
5. Procedimientos de las contrataciones públicas.	18
6. Ciclo de las contrataciones públicas.....	19
7. Documentos que las instituciones deben publicar.	23

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo usted estará en capacidad de:

- Valorar la importancia de las contrataciones públicas, a partir de los aspectos conceptuales.
- Identificar los aspectos de transparencia relacionados con las contrataciones públicas.
- Desarrollar habilidades básicas para obtener información acerca de las contrataciones públicas a partir de los Programas Anuales de Compras.
- Asumir una visión crítica en torno a la operatividad del sistema de contrataciones públicas.

Resumen del Módulo 3

El presente módulo aborda una de las actividades centrales de la Administración Pública como son las contrataciones públicas. Inicia brindando algunas definiciones sobre qué se entiende por contrataciones, su importancia y el vínculo con el Presupuesto General de la República. Expone los principios que las rigen, entre los cuales destacan la transparencia y la publicidad. Otro aspecto abordado en este tercer módulo es qué información debe estar disponible para la ciudadanía en materia de contrataciones. El módulo finaliza explicando el ciclo de las contrataciones y sus etapas para efecto de conocer cómo se puede dar el seguimiento en cada una de ellas.

1. ¿Qué son las compras y adquisiciones públicas?

Imagine un hospital público donde se atiende a diario la salud de cientos de personas, a algunas de ellas se les brinda consulta médica, mientras a otras se les interna para atención más directa. Para brindar esta atención es necesario contar no solo con la infraestructura, es decir, el edificio del hospital, y con el trabajo del personal, sino también con los equipos y los insumos médicos.

Ahora imagine una escuela pública en la que niñas, niños y adolescentes reciben educación, para lo cual requieren, tanto los estudiantes como el personal docente, libros de texto, mobiliario escolar, escritorios, pupitres, así como la infraestructura, las aulas, áreas de juegos, baños, vallas, servicios de agua y energía, entre otros.

Piense en las calles de los barrios, los caminos de penetración que comunican las zonas rurales con los núcleos urbanos, las carreteras que unen las principales ciudades del país, los puentes, los puertos que reciben y despachan los productos que importamos o exportamos, en fin toda la infraestructura que permite funcionar a la industria, el comercio y el transporte tanto interno como externo.

Todo lo anterior son ejemplos de bienes, servicios u obras que el gobierno tiene que comprar y adquirir para satisfacer necesidades de salud, educación, infraestructura vial, comercial, turística u otras que surgen de la vida en comunidad. Estas necesidades deben ser satisfechas por el Estado, de acuerdo a lo que establece el Artículo 99 de la Constitución, Cn, Política de Nicaragua:

“El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país, y como gestor del bien común deberá garantizar los intereses y necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación...”

El Estado satisface las necesidades a través de las instituciones públicas, y cada una de las cuales tiene definidas sus competencias en las leyes orgánicas respectivas.

Por ejemplo, al Ministerio de Educación le compete, de acuerdo con la ley, planificar, orientar, dirigir, coordinar, promover, ejecutar, supervisar, evaluar y controlar la aplicación de la política educativa, los planes y programas nacionales del Estado en todos los niveles y modalidades del sistema educativo¹. Por su parte, el Ministerio de Salud es el órgano del Gobierno responsable de proponer, ejecutar, controlar y aplicar las políticas del Estado en el área de salud para lograr la meta de la salud para todos².

1. Establecido en el Art. 1 del Decreto No. 1146 de 29 de noviembre de 1982.

2. Establecido en el Art. 1 del Decreto No. 1030 de 27 de abril de 1982.

Cada ministerio y ente del Estado debe realizar compras y adquisiciones para cumplir con sus competencias, pero sólo puede llevarlo a cabo con recursos del Presupuesto General de la República, PGR. Esto significa que los recursos son públicos, es decir, provienen de los impuestos y otros pagos que realizan todas y todos los nicaragüenses, de los préstamos internacionales asumidos por el Estado y de donaciones recibidas.

Las compras y adquisiciones del Estado son una actividad sujeta a rendición de cuentas y a la vigilancia ciudadana, ya que por una parte se realizan con recursos públicos, a los que se les debe dar seguimiento y control, y por otra parte comprar un determinado bien, contratar un servicio o realizar una obra pública es una decisión en la que hay que priorizar, tomando en cuenta que existen un sinnúmero de necesidades, mientras que los recursos son escasos.

Por otra parte, estos recursos son ejecutados por servidores públicos quienes tienen como uno de sus deberes el de: *“Vigilar y salvaguardar el patrimonio de Estado y cuidar que sea utilizado debida y racionalmente de conformidad con los fines a que se destinan”*³.

La mayoría de las compras de bienes, servicios y ejecución de obras, se da a través de la contratación con la iniciativa privada, sean personas naturales o empresas⁴, que deben ser las “más idóneas”⁵ y que, además, deben cumplir ciertas condiciones jurídicas, técnicas y económicas para establecer una relación que se sustenta en un contrato público.

Para la escogencia de la persona o empresa, quien fungirá como contratista (vendedor), frente a la Administración (comprador), quien hará las veces de contratante, se necesita establecer un procedimiento administrativo competitivo, donde el Estado debe seleccionar la oferta más ventajosa, es decir, al contratista que construya la obra, brinde los bienes o preste los servicios en las mejores condiciones de precio, calidad y tiempo. Lo anterior debe generar satisfacción del interés y de las necesidades públicas, además del uso eficiente de los recursos presupuestarios.

3. Establecido en el Art.7 de la Ley de Probidad de los Servidores Públicos, Ley 438.

4. Cabe señalar que también es posible la contratación entre dos entes públicos lo que se conoce como contratos inter administrativos.

5. Entiéndase toda persona natural o jurídica que cuente con capacidad para contratar (Art. 17 de la Ley 737), que no esté bajo las prohibiciones para ser oferente (Art. 18, Ley 737) y que cumpla con los criterios de selección establecidos por el órgano de la administración contratante.

2. Impacto de las compras y las adquisiciones públicas

Diagrama 1. Impacto del uso de las adquisiciones



Fuente: DAC Guidelines and reference Series. Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery. Volumen 3: Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries. OCDE. 2005

Las contrataciones públicas generan una serie de impactos que son importantes de considerar. A continuación se señalan los principales.

Impacto en la Administración Pública

Las contrataciones públicas favorecen la libre competencia, por cuanto permiten que varios proveedores puedan presentar sus ofertas, siempre y cuando puedan competir en igualdad de condiciones. A través del procedimiento de contratación se determinará al “oferente idóneo” a partir de la base de que este presentó la oferta más conveniente, aquella que cumple con las mejores condiciones de calidad, costo y celeridad, es decir, tiempo de entrega. Esto último, también permite una mejor eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que siempre son escasos frente a las innumerables necesidades que se presentan.

Las buenas prácticas en las contrataciones públicas contribuyen a que exista más transparencia y menos corrupción. La transparencia, de la mano con la publicidad, permite mostrar los pormenores de la actividad de contrataciones y colocarlos “en la vitrina” de lo público. Asimismo reduce la posibilidad de que se den actos de corrupción, ya que las actuaciones de los funcionarios se encuentran sometidas en mayor medida al escrutinio público, la vigilancia ciudadana y a los mecanismos de control; por el contrario cuando lo que existe es opacidad, en vez de transparencia, la posibilidad de corrupción aumenta.

Las contrataciones públicas requieren un alto nivel de profesionalización, en vista que para lograr mejores resultados en la contratación, los equipos asignados a las áreas de adquisiciones deben estar capacitados en el manejo del marco normativo en la materia, tanto nacional como internacional. En este sentido, cabe destacar que el reciente cambio de la ley de contrataciones le ha dado más funciones a las áreas de adquisición, a la vez que ha planteado a los funcionarios que las integran, la necesidad de adaptarse a los cambios normativos.

Impacto económico

El hecho de establecer procedimientos de contrataciones permite, como ya se indicó, que se utilicen los recursos públicos con mayor eficiencia, ya que se contrata con el proveedor que brinda la oferta más conveniente, tomando en cuenta los criterios de precio, calidad y tiempo, lo que a su vez genera ahorro de recursos.

En las contrataciones públicas se establece la fase de ejecución, la cual permite que se cumpla con el objeto de la contratación, sea ésta el suministro de un bien, un servicio o una obra. A la par de la ejecución de la contratación se realizan los desembolsos de recursos, que deben estar asegurados por la entidad contratante, lo cual disminuye la posibilidad de endeudamiento.

Con el desarrollo de las contrataciones se fortalece el sector privado, que es el que brinda la mayoría de los bienes, servicios y obras que el Estado requiere. Asimismo para algunos empresarios, el Estado se convierte en su principal y más importante comprador.

La actividad de contrataciones implica establecer coordinación y crear relaciones de interdependencia tanto a lo interno de las instituciones como a lo externo, con el órgano rector de las contrataciones.

La coordinación a lo interno se da porque el área o la oficina que establece la necesidad en la que se origina la contratación, envía su requerimiento al área de adquisiciones y ésta a su vez realiza una serie de coordinaciones con otras áreas y dependencias. Por ejemplo, se establecen coordinaciones a lo interno para verificar la disponibilidad de recursos en el presupuesto para hacer frente al requerimiento o para solicitar la resolución administrativa que dará inicio al procedimiento administrativo de contratación. El procedimiento implica la intervención de varias instancias y actores en diferentes momentos y trabajando de manera coordinada.

Para las relaciones con otros sectores, o sea a lo externo, el marco regulador en materia de contrataciones establece el seguimiento que debe brindar el ente rector a las diversas instancias públicas con las que deben coordinarse. Por ejemplo, el intercambio de información para alimentar los registros como el de Proveedores o el de Información que a la vez contiene el de Sanciones.

Otra coordinación que aplica a lo externo tiene que ver con el pago del precio fijado para la adquisición. En este sentido, es importante determinar la fuente de financiamiento, nacional o externa. En todo caso es necesario establecer interrelaciones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, que es la instancia encargada del manejo del Presupuesto General de la República. En el caso de los fondos externos, cobra importancia la intervención del financiador quien está a cargo de los desembolsos.

Por último, es importante considerar la coordinación que se debe establecer con la instancia encargada de la fiscalización de los recursos públicos, en este caso con la Contraloría General de la República, CGR, que debe velar para que éstos se ejecuten de manera eficiente.

Impacto social

La actividad de contrataciones juega un papel clave para el logro de los objetivos gubernamentales, porque permite satisfacer las necesidades de la colectividad a las que el gobierno quiere dar respuesta. Por ejemplo, a través de los servicios de salud y la entrega de medicamentos o con la construcción de una carretera o la reparación de una escuela.

Cada institución del Estado tiene como finalidad dar respuesta a las demandas ciudadanas, de manera directa o indirecta. En la medida en que estas demandas son atendidas a través de la actividad de contrataciones, las instituciones obtienen un mayor valor público, que consiste en una mejor percepción de parte de la población acerca del cumplimiento del rol que le fue encomendado. El reconocimiento de la ciudadanía guarda una estrecha relación con el principio de legalidad en la realización de los procedimientos administrativos.

El marco jurídico nicaragüense de las contrataciones públicas a nivel de Gobierno central y municipal fomenta la competencia entre diversos proveedores, y de manera especial establece algunos incentivos para la participación de pequeñas y medianas empresas, que tienen una alta presencia en el sector empresarial nacional y que están constituidas en su mayoría como negocios familiares.

Este mismo marco jurídico establece dos aspectos relevantes en el tema de la gestión ambiental y su relación con las contrataciones. El primero de ellos es la incorporación del concepto de compra sostenible, en el que se valora positivamente, por ejemplo, que el bien sea elaborado con estándares que respeten el medio ambiente.

En segundo lugar, en los contratos de obras públicas es un prerrequisito la elaboración de estudios de impacto ambiental, para conocer si la obra puede llevarse a cabo, el grado de impacto que causará en el medio ambiente y las medidas para mitigar los efectos, si fuera el caso.

La Ley de Contrataciones Administrativa del Sector Público establece de forma muy clara la incorporación en el contrato de cláusulas que permiten en primera instancia utilizar los métodos alternos de solución de conflicto (mediación y arbitraje) para resolver las controversias que se pudiesen dar en la ejecución del mismo entre el contratista y el contratante; sin embargo, estos métodos en materia de contrataciones no son muy utilizados.

3. Marco normativo que regula las compras y adquisiciones públicas

La Constitución Política, Cn, de Nicaragua establece la responsabilidad del Estado de asegurar el bien común de toda la ciudadanía. Para alcanzar este propósito, una de las funciones estratégicas⁶ de la Administración, y que además es concebida como una herramienta para alcanzar objetivos nacionales, es la de las adquisiciones de bienes, servicios y la construcción de obras, necesarios para satisfacer las demandas ciudadanas.

“El Estado promoverá y garantizará los avances de carácter social y político para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses...” (Artículo 4 de la Constitución).

“El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país, y como gestor del bien común deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación...” (Artículo 99 de la Constitución).

Dada la importancia de esta actividad se ha establecido un amplio marco normativo compuesto por:

- Leyes específicas, como la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, Ley 737 (LCASP) y su reglamento; así como la Ley de Contrataciones Municipales, Ley 801 (LCM). Ambos instrumentos reúnen las normas generales y los procedimientos operativos para que todas las instituciones del sector público realicen las adquisiciones, utilizando un instrumento jurídico denominado contrato administrativo.
- Normas de carácter administrativo, resoluciones y circulares, que ha emitido, atendiendo a su función normativa, el órgano rector del sistema de contrataciones administrativas, que es la Dirección General de Contrataciones del Estado, DGCE, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Lineamientos administrativos de órganos como la Contraloría General de la República que por mandato de la Ley 601 tiene entre sus atribuciones y funciones: *“Fiscalizar toda contratación que entrañe ingresos o egresos, u otros recursos del Estado y/o de la Administración Pública”...⁷* También los lineamientos de la Procuraduría General de la República, a quien le corresponde la tramitación y resolución del recurso de Impugnación⁸, uno de los recursos administrativos que la LCASP concede a los oferentes para oponerse a una resolución emitida por la Administración durante un procedimiento administrativo.
- Las normas o políticas de organismos internacionales como los bancos multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), y el Banco de Integración Centroamericana (BCIE). También se incluye cualquier normativa que provenga de una agencia de cooperación o de un país que esté aportando a Nicaragua fondos internacionales, ya sea en concepto de donaciones o créditos. A su vez, se debe considerar lo establecido en los tratados, acuerdos, convenios y otros instrumentos Internacionales.

6. Las compras públicas se han convertido en una de las principales actividades del Estado, por su importancia en cuanto a su finalidad, al creciente volumen de adquisiciones, a la utilización de los recursos hasta alcanzar actualmente proporciones muy importantes dentro de los presupuestos nacionales.

7. Establecido en el numeral 24 del Art. 9 de la Ley 601.

8. Este recurso se encuentra regulado en los Artos. 112 - 114 de la LCASP.

4. Principios de las contrataciones públicas

Los principios son los pilares fundamentales que rigen el sistema de contrataciones, es decir, son los ejes transversales que tienen que estar presentes tanto en la puesta en marcha de los procedimientos administrativos como en la ejecución del contrato.

No obstante, aunque la LCASP señala en detalle los principios, a la hora de abordarlos, parece concentrarse en la etapa procedimental, en la que se lleva a cabo la escogencia “del oferente idóneo”, ya que éste se convertirá en el contratista con quien el Estado establecerá una relación jurídica a través del contrato, más que en la etapa de ejecución del mismo.

A continuación se detallan los principios en materia de contrataciones administrativas⁹:

Principio de eficiencia. Los organismos y entidades del sector público deben planificar, programar, organizar, desarrollar y supervisar las actividades de contratación administrativa que realicen, de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad.

Principio de publicidad. Los organismos y entidades del sector público, con el objeto de garantizar la transparencia de la actividad administrativa, deben dar a conocer los procedimientos de los procesos de contratación, así como permitir el acceso de la ciudadanía a la información relacionada con dichos procesos.

Principio de transparencia. Toda contratación administrativa deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas de las ofertas. El acceso a la información únicamente podrá ser restringido, cuando la información solicitada pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otros o cuando los documentos hayan sido definidos como confidenciales en los respectivos pliegos de bases y condiciones.

9. Se encuentran establecidos en el art.6 de la Ley 737.

Tabla 1. Principales aspectos en relación a los principios en las contrataciones públicas

Principio	Contenido
Transparencia	Deben utilizarse reglas claras que reduzcan lo máximo posible la discrecionalidad de la Administración. Deben ser conocidas por los participantes y la sociedad en general, para comprobar que fueron cumplidas a cabalidad.
Publicidad	Acceso de los oferentes, efectivos o potenciales, a toda la información relacionada con la actividad y el procedimiento de contratación administrativa, con las excepciones jurídicas correspondientes.
Eficiencia	Las adquisiciones deben planificarse, programarse, organizarse, desarrollarse y supervisarse para satisfacer las necesidades considerando tiempo, costo y calidad.
Libre competencia	Deberá promoverse la participación del mayor número de oferentes calificados, para que el contratante pueda obtener mejores condiciones en el mercado.
Igualdad	Todo interesado podrá participar sin restricciones y en igualdad de condiciones. Se evitará cualquier tipo de preferencias o medidas discriminatorias que puedan favorecer o perjudicar a ciertos participantes en beneficio o detrimento de otros.
Vigencia tecnológica	Adquirir bienes y servicios que permitan su adaptabilidad tecnológica. Incorporar un sistema electrónico en las contrataciones, lo cual permite la difusión y gestión de la información.
Control	La actividad contractual está sometida a un control interno por parte de la Administración (recursos administrativos) y a un control externo como el que realiza la Contraloría General de la República, o el Poder Judicial (amparo, contencioso – administrativo)
Debido proceso	Implica que todas las personas, podrán utilizar en igualdad de condiciones, en los tiempos de ley, los medios necesarios para su defensa y podrán formular los recursos y peticiones correspondientes.
Integridad	La actividad contractual de los proveedores, así como el proceder de las entidades administrativas deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia, imparcialidad, probidad y estar regidas por estrictas normas éticas y de comportamiento que eviten la corrupción, las prácticas fraudulentas y la burocratización.

Fuente: Elaboración propia a partir de principios señalados en la Ley 737.

Principio de igualdad y de libre competencia. En los procedimientos de contratación administrativa se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial competencia, pluralidad y participación de proveedores potenciales.

Principio de vigencia tecnológica. Los bienes, servicios o ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados, y por un determinado y razonable tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y actualizarse, si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.

Principio de control. La actividad de contrataciones será fiscalizada por la Contraloría General de la República y el control jurisdiccional será realizado por el Poder Judicial.

Principio de debido proceso. Todas las personas, naturales o jurídicas, que participen en el procedimiento de contratación administrativa, lo harán en igualdad de condiciones, dispondrán del tiempo y los medios necesarios para su defensa y podrán formular los recursos y peticiones que la ley establece.

Principio de integridad. Los actos referidos a las contrataciones administrativas deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia, imparcialidad y probidad. El sector público y proveedores deben observar normas éticas y apegarse a lo establecido en las leyes y reglamentos que regulan los procesos de contratación administrativa, con el fin de no incurrir en prácticas corruptas y fraudulentas.

Existe una estrecha relación entre todos los principios contenidos en la Ley 737. La publicidad de las contrataciones es un elemento indispensable para garantizar la transparencia del proceso.

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), Ley 621, en su Artículo 20 señala una serie de documentos con información básica que debe ser difundida de oficio por las entidades públicas. El mismo artículo establece que las entidades están obligadas a difundir de oficio la información a través de sus páginas¹⁰ lo que también se encuentra establecido en el reglamento¹¹ de la Ley que adiciona que la información debe estar disponible en físico, en forma actualizada, sin necesidad de previa petición de persona alguna.

La Tabla 2 recoge la información de obligatoria publicidad, relativa a las contrataciones públicas, según la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), especificando los incisos correspondientes del Artículo 20:

¹⁰. Esto también se encuentra establecido en el art. 35 del RLAIIP.

¹¹. Establecido en el art.34 del reglamento de la Ley 621.

Tabla 2. Información básica en materia de contrataciones públicas que debe ser difundida de oficio por las entidades públicas según LAIP

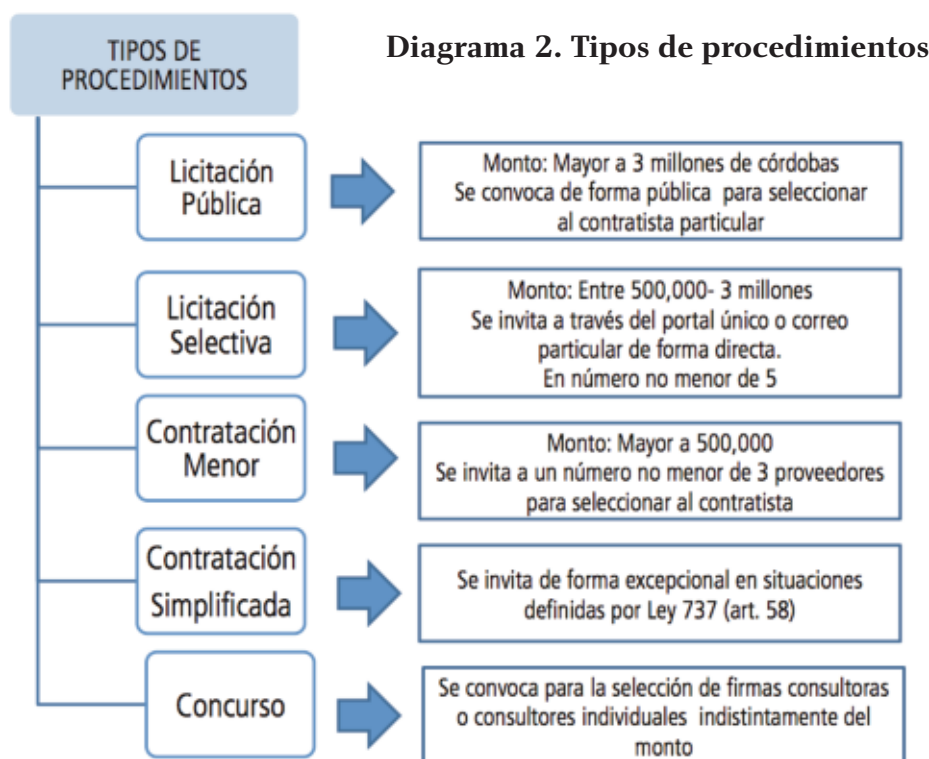
Tipo	Información requerida (Art. 20)
Convocatorias	Inc. d) Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios (...).
Estudios y evaluaciones	Inc. e) Los estudios, evaluaciones y experiencias acreditadas (...) contenidos en los expedientes administrativos que justifiquen el otorgamiento de contratación de (...) consultores externos (...).
Programas Anuales de Contrataciones	Inc. l) El programa de obras a ejecutar, el de las adquisiciones anuales (...)
Resoluciones Administrativas	Inc. e) (...) los resultados de las contrataciones, licitaciones y los procesos de las adquisiciones de bienes o servicios. (Adjudicaciones)
	Inc. m) Los recursos que se han interpuesto sobre los actos administrativos de esa entidad y las resoluciones que se han dictado para resolverlos.
	Inc. n) Toda información relacionada con el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes pertinentes en relación a (...) adjudicación de una licitación (...).

Fuente: Elaboración propia a partir del Art. 20 Ley 621.

5. Procedimientos de las contrataciones públicas

Para poder contratar con personas y empresas, el Estado debe escoger, al proveedor que reúne las condiciones para ser “el oferente idóneo”, es decir, el que mejor se ajusta a lo requerido en términos de los criterios de racionalidad de las contrataciones: mejor valor económico, calidad y tiempo; en consecuencia el que ofrece mejores condiciones para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La escogencia se debe llevar a cabo a través de un procedimiento administrativo que establece una serie de pasos, ya estipulados por la Ley 737 y su Reglamento. Los procedimientos ordinarios a seguir pueden ser una licitación o una modalidad especial de compra. El siguiente diagrama resume aspectos claves de cada tipo de procedimiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 737 y su Reglamento

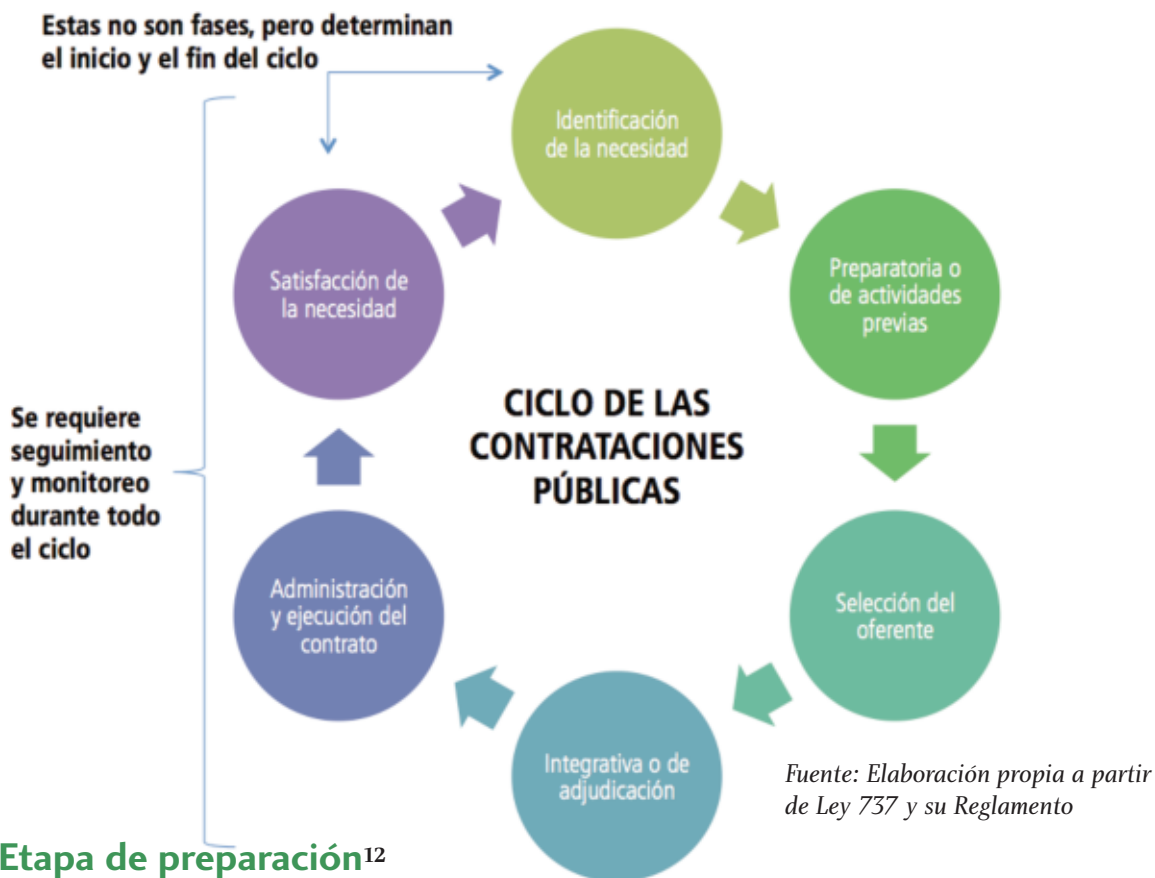
La determinación del procedimiento en primer lugar está en función de un monto estimado de la contratación, este es el caso de las licitaciones públicas y selectivas y de la contratación menor, y en segundo lugar por circunstancias especiales como la contratación simplificada o por la naturaleza del tipo de contratación como las consultorías.

A efecto de este manual únicamente mencionaremos las etapas del procedimiento de contratación pública por excelencia, que es la licitación pública, comprendida en el Artículo 29 de la Ley 737. El proceso se da en las siguientes cinco etapas: resolución de inicio, convocatoria a licitación, presentación y apertura de ofertas, evaluación de las ofertas y recomendación, resolución de adjudicación.

6. Ciclo de las contrataciones públicas

Los procedimientos antes enunciados se circunscriben a la lógica del ciclo de las contrataciones. Para cada compra o adquisición que el Estado realiza se debe ir formando el expediente administrativo que tiene carácter público.

Diagrama 3. Ciclo de las contrataciones administrativas



Etapa de preparación¹²

La etapa de preparación inicia con los estudios requeridos; estimación por parte de la institución pública del monto del contrato, para efectos de seleccionar el procedimiento de contratación correspondiente y asegurarse de contar con los recursos o créditos presupuestarios necesarios. Además incluye entre otros los siguientes aspectos:

- Elaboración de la resolución de inicio del procedimiento.
- Elaboración de la convocatoria o invitación a licitar.
- Elaboración del pre Pliego de Bases y Condiciones, PBC, y el definitivo.
- Aclaración y homologación del PBC.
- Corrección del PBC.

¹². Comprende los artículos 20 al 25 de la Ley 737.

Etapa de presentación y apertura de ofertas

Presentación de ofertas¹³. Para el caso de la presentación de ofertas se establecen dos medios de presentación: en físico o en forma electrónica; en este último caso siempre que se cumplan las condiciones que establece el Reglamento con el propósito de asegurar la inalterabilidad de las ofertas.

El plazo que transcurra desde la convocatoria hasta la presentación de oferta no podrá ser menor de treinta días calendario en el caso de licitaciones públicas, salvo las excepciones que establece la Ley 737 (7 días en la licitación selectiva y 8 en los concursos).

Es importante destacar que las ofertas recibidas por la institución pública, una vez vencido el plazo para su presentación, se devolverán sin abrir a los oferentes que las hayan presentado. (Art. 36 Ley 737)

Apertura de ofertas¹⁴. En esta etapa la Ley establece que las ofertas presentadas sean abiertas en forma pública, presencial o electrónica.

Concluido el acto de apertura, la Ley permite a los oferentes ver todas las ofertas presentadas, con excepción de los documentos considerados confidenciales. Después de la apertura de ofertas, se deberá remitir al Comité de Evaluación las ofertas presentadas para su correspondiente evaluación, Art. 42 de la Ley 737.

Etapa de evaluación y selección

Una vez que se da la remisión de las ofertas al Comité de Evaluación, éste evaluará las ofertas de conformidad a los criterios para la calificación y evaluación de las ofertas establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, PBC, dentro de un plazo de hasta siete (7) días hábiles, contados a partir de la apertura de las ofertas; este término puede ampliarse en un 50% por la máxima autoridad administrativa, previa justificación y notificación a los oferentes, atendiendo a la complejidad del objeto de la contratación y la cantidad de oferentes participantes, (Art. 43 Ley 737).

Hecha la revisión de las ofertas, el Comité de Evaluación, a través de un dictamen detallado, recomendará la adjudicación total o parcial de la licitación al oferente u oferentes, dentro del plazo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, PBC. En el dictamen deberá recomendar el orden jerárquico con que fueron seleccionados; o en su defecto recomendar la declaratoria de desierta total o parcialmente de la licitación. Este dictamen deberá ser enviado a la máxima autoridad administrativa de la entidad contratante en un plazo de dos (2) días hábiles posteriores a su suscripción, con copia a los oferentes participantes.

Cabe señalar que durante esta etapa de evaluación pueden presentarse dos razones por las cuales las ofertas pueden ser descalificadas: el rechazo¹⁵ y la descalificación de ofertas¹⁶.

¹³. Ver Art. 36 Ley 737 y Artos. 104 al III de su Reglamento.

¹⁴. Ver Artos. 42 Ley 737 y II0 de su Reglamento.

¹⁵. Ver Artos. 46 Le.y 737 y II5 de su Reglamento.

¹⁶. Ver Artos. 45 Ley 737 y II4 de su Reglamento.

Etapa integrativa o de adjudicación¹⁷

Remitido el dictamen por parte del Comité de Evaluación, es responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad pública, dictar una resolución motivada para adjudicar total o parcialmente la licitación, declararla desierta o cancelarla según sea el caso.

Esta resolución de adjudicación deberá emitirse dentro de un plazo máximo de tres (3) días hábiles (el mismo término se aplica en la licitación selectiva)¹⁸ después de recibido el dictamen de recomendación de parte del Comité de Evaluación y una vez emitida la resolución será notificada a los oferentes dentro de un plazo máximo de dos (2) días hábiles. En caso que estos no recurran contra ella, la adjudicación del contrato será firme y se publicará.

Con la resolución y el modelo de contrato en su poder, el contratista ganador podrá tramitar las garantías a que hace referencia la Ley 737 y su Reglamento. Cabe señalar que se presume el consentimiento de la adjudicación después de transcurridos tres (3) días hábiles desde su notificación, sin que los oferentes hayan ejercido recurso alguno contra la misma, (Artículo 122 del Reglamento de la Ley 737).

Una vez consentido el otorgamiento de la adjudicación, el área de adquisiciones remitirá el expediente de contratación a la dependencia encargada de la administración del contrato, la que asumirá competencia desde ese momento para ejecutar los actos destinados a la formalización del contrato, su ejecución y la administración del mismo.

Formalización del contrato¹⁹

En las licitaciones y concursos, una vez se encuentre firme la resolución de adjudicación, el organismo o entidad contratante deberá proceder a formalizar el contrato con el adjudicatario, de acuerdo con el modelo incluido en las bases de la contratación y las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. Para la firma del contrato, el oferente adjudicado deberá presentar los documentos previstos en el Pliego de Bases y Condiciones, PBC.

Los tipos de contratos administrativos que establece la Ley 737²⁰ son:

- Contrato de obra pública.
- Contrato de suministro.
- Compra venta administrativa de bienes muebles.
- Contrato de servicios generales.
- Acuerdos marco.
- Contratos profesionales de consultoría.
- Contrato de adquisición de bienes inmuebles.
- Contrato de arrendamiento de bienes inmuebles.
- Contrato de arrendamiento de equipos o maquinarias.

¹⁷. Ver Art. 48 Ley 737 y Artos. 118 al 120 de su Reglamento.

¹⁸. En los concursos se emite 2 días hábiles después de haberse recibido la recomendación por parte del Comité de Evaluación, (ver Art. 60 de la Ley 737).

¹⁹. Ver Art. 70 de la Ley 737 y Artos. 216 al 226 de su Reglamento.

²⁰. Establecidos en los Artos. 80 - 94 de la Ley 737.

Etapa de ejecución del contrato

Una vez elaborado el contrato, se procede a ejecutarlo, es decir a materializar el objeto de la contratación que tendrá como fin la satisfacción de una necesidad que surge del interés colectivo.

Como parte de la ejecución se da la administración del contrato, que es la gerencia de una serie de actividades que inician antes de la suscripción del contrato y culminan una vez evaluado el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La ejecución puede conllevar las siguientes actividades:

- Firma de documentos iniciales (actas e informes iniciales).
- Recepción – aprobación – observaciones - rechazo de productos, obras o servicios.
- Aprobación de pagos parciales o totales.
- Prórrogas - penalidades.
- Modificaciones a las condiciones contractuales.
- Supervisión del objeto de la contratación.
- Solución extrajudicial de controversias.
- Cierre técnico y financiero (finiquito).
- Liberación o aplicación de garantías.

Etapa de evaluación

La etapa de evaluación tiene como objetivo fundamental, valorar el grado de satisfacción de la necesidad que originó la contratación por parte del Estado.

La evaluación también permite identificar necesidades pendientes de satisfacer, valorar la gestión de contratación, aplicando los indicadores de resultado y los de desempeño, y documentar las lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas para mejorar futuros procesos de contrataciones públicas.

7. Documentos que las instituciones deben publicar

Las páginas siguientes se refieren a la publicidad de las contrataciones que realizan las instituciones del Estado. La Tabla 3 muestra los documentos que se deben generar y publicar en el ciclo de las contrataciones, la mayoría de los cuales son de las tres primeras etapas.

Tabla 3. Información en materia de contrataciones públicas que debe ser publicada según la Ley 737 y su Reglamento

Tipo de información	Detalle
Plan estratégico y la proyección del plan de inversión pública	Debe estar disponible en la página web de la entidad contratante, el plan estratégico y su proyección de plan de inversión pública, garantizándose el acceso al público en general y adicionalmente se incluirá un link de enlace en el SISCAE (Art. 49 RLCASP).
Programas Anuales de Contrataciones (PAC) y los PRE PAC	(...) se publicará en el primer mes del período presupuestario (...). La publicación debe hacerse en el portal único de contratación sin perjuicio de otras formas de publicación (...). La publicación del PAC es requisito para iniciar cualquier tipo de contratación (...) (Art. 20 LCASP). El PAC aprobado estará a la disposición de los interesados en la dependencia encargada de las contrataciones de la entidad y en la página web de ésta, además de publicar en la Gaceta, Diario Oficial, un aviso sobre la disponibilidad del PAC en el portal único de contrataciones (Art. 58 RLCASP).
Correcciones al PBC	La corrección simple y la sustancial deben ser publicadas en el portal único de contratación, en la web de la entidad (Art. 102 y 103 RLCASP).
Estudios, diseños y especificaciones	Diez días antes de expedir la resolución de inicio de las licitaciones, los estudios, diseños y especificaciones serán públicos junto con el proyecto de PBC, a efecto de que cualquier persona los examine y haga observaciones sobre los mismos (Art. 21 LCASP). (...) la entidad contratante debe publicar los estudios, diseños y especificaciones técnicas y proyectos de PBC en su página web y en el portal único de contratación (...) (Art. 63 RLCASP).
PBC y PRE PBC	El PBC estará disponible en el portal único de contratación del SISCAE (Art. 31, numeral 12 LCASP). El área de adquisiciones no podrá continuar con la tramitación del procedimiento de contratación, si no ha publicado los PBC definitivos, a través del portal único de contratación (...) (Art. 89 RLCASP).

Tipo de información	Detalle
Aviso y Convocatoria a licitación	<p>La convocatoria debe publicarse en el portal único de contratación o en los medios que disponga el Reglamento. En todo caso, se publicará un aviso en La Gaceta, Diario Oficial, con el contenido que determine el Reglamento (...) (Art. 33 LCASP).</p> <p>El llamado a licitación, indistintamente de la modalidad aplicada, debe publicarse en el portal único de contratación, además de un aviso en La Gaceta, Diario Oficial de la disponibilidad en el SISCAE (...) (Art. 98 RLCASP).</p> <p>También debe publicarse en el portal único de contratación y en la página web del organismo contratante y cuando convenga a los intereses nacionales e institucionales, la convocatoria podrá darse a conocer en publicaciones internacionales (Art. 99 RLCASP).</p>
Resoluciones Administrativas	<p>La resolución de licitación desierta deberá publicarse en el portal único de contratación (Art. 52 LCASP).</p> <p>La resolución de adjudicación será publicada en el portal único de contratación, en la sede de la entidad y enviada a los correos electrónicos de los oferentes (Art. 120 RLCASP).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 737 y su Reglamento

Tal como aparece detallado en la tabla anterior, la Ley 737 establece de manera explícita la publicidad de una serie de documentos que se generan durante el ciclo de las contrataciones públicas. Esta información en su mayoría debe estar disponible en el Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónico (SISCAE) a través del portal Nicaragua compras: www.nicaraguacompra.gob.ni.

El portal permite la gestión y difusión de las adquisiciones y compras públicas, así como la realización de las transacciones electrónicas²¹ con que cuenta el Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público y que es de uso obligatorio por los organismos y entidades sujetas a la Ley 737.²²

²⁰. Establecido en el art. 62 de la Ley 737.

²¹. Ídem. Art. 63.

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
Cn	Constitución Política de la República
CGR	Contraloría General de la República
DGCE	Dirección General de Contrataciones del Estado
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
LCASP	Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público
LCM	Ley de Contrataciones Municipales
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
PAC	Programa Anual de Contrataciones
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
PGR	Procuraduría General de la República
RLCASP	Reglamento de Ley Contrataciones Administrativas del Sector Público
SISCAE	Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónico

Vocabulario

Área de Adquisición. Son el enlace entre el órgano rector, que es la DGCE, las áreas administrativas de cada entidad y los proveedores. Depende de la máxima autoridad de la entidad aunque debe seguir las políticas, lineamientos y directrices de la DGCE. Su principal función es el desarrollo de los procesos de compras públicas.

Contratante. Es la entidad del sector público que contrata a una persona natural o jurídica para que ésta le proporcione bienes, servicios u obras, para el bien común.

Contratista. Es la persona, natural o jurídica, con la que la entidad del sector público establece una relación jurídica a través de un contrato por el cual el primero brinda un bien, servicio, consultoría u obra a cambio de un precio pactado que paga el segundo.

Contrato público. Es el acto jurídico voluntario y bilateral que realiza la Administración Pública con una persona natural o jurídica o con otra entidad del sector público, en el cual se establecen derechos y obligaciones para ambas partes, con la finalidad de la satisfacción de una necesidad pública a través de la adquisición de bienes, servicios y obras.

Contrato de consultoría. Se refiere a la prestación de un servicio profesional intelectual. Son prestados por personas naturales o jurídicas, que reúnen calificaciones y aptitudes especiales, derivadas de sus conocimientos técnicos, profesionales y científicos.

Contrato de obra. Es aquel contrato por el cual una entidad encarga a un tercero, persona física o jurídica, la ejecución de una obra pública o inmueble, a cambio de un precio pactado.

Contrato de suministro. Es el contrato en el cual un proveedor, persona natural o jurídica, a cambio de un precio se obliga ante una entidad del sector público a suministrar periódicamente, según fechas y cantidades fijadas, cosas muebles.

Contrato de servicios generales. Es aquel contrato en virtud del cual, un tercero denominado prestatario se obliga a prestar un servicio a una entidad del sector público, a cambio de un precio, para la satisfacción de una necesidad de la población.

Convocatoria. Es el llamado que realiza la entidad de manera pública o direccionada a proveedores para que participen como oferentes en un procedimiento de contratación que ha iniciado. Las convocatorias deben publicarse en el portal electrónico u otros medios como la Gaceta Diario Oficial o diarios de circulación nacional.

Comité de Evaluación. Órgano colegiado, con al menos tres integrantes, nombrados por la máxima autoridad de la entidad del sector público que tiene como responsabilidad primordial la calificación y evaluación de las ofertas que se presentan ante procesos de contrataciones.

Compraventa de bienes muebles. Esta se da cuando el suministro del bien mueble se ejecuta de una sola vez.

Especificaciones técnicas. Junto con los estudios y diseños contienen la descripción y requerimientos en relación al objeto que desea contratar. Se aplican a los bienes, obras y servicios. Para el caso de consultorías se elaboran Términos de Referencia (TDR).

Licitación. Es el concurso que realiza la entidad del sector público a través de un llamado público donde se convoca a los interesados para que formulen propuestas ajustadas al Pliego de Bases y Condiciones, entre las que seleccionará aquella que brinde la mejor oferta.

Obra pública. Son los bienes inmuebles que las entidades del sector público construyen con la participación de terceros, así como las modificaciones o reparaciones y rehabilitaciones que se hagan a los mismos.

Oferente. Proveedor que ante la convocatoria de una entidad del sector público presentan su oferta técnica y económica, que no es más que su propuesta para brindar el bien, servicio u obra basado en lo dispuesto en el PBC.

Pliego de Bases y Condiciones (PBC). Es el documento o conjunto de documentos que recogen las condiciones jurídicas, económicas y técnicas a que ha de ajustarse el procedimiento de contratación, es decir establece las reglas del juego. Además, contiene la forma en la que la entidad determinará la mejor oferta y los términos y condiciones del contrato.

Programa Anual de Contrataciones (PAC). Es la programación que cada entidad del sector público debe realizar y publicar anualmente el primer mes del año presupuestario. Cabe señalar que previo a este programa definitivo, se debe publicar un Pre PAC dos meses antes del período presupuestario un PRE PAC.

Proveedor del Estado. Es la persona natural o jurídica que ha llenado los requisitos legales de inscripción en el Registro de Proveedores con el objetivo de disponerse a establecer una relación contractual con el Estado.

Recurso de Impugnación. Cuando se producen las circunstancias definidas en la LCASP y su reglamento, los oferentes pueden oponerse a una resolución emitida por la Administración durante un procedimiento administrativo.

Resolución de Adjudicación. Es el acto que emite la máxima autoridad señalando a quien o quienes ha elegido la entidad para contratar.

Resolución de inicio. Es un acto motivado que es emitido por la máxima autoridad que tiene por objetivo dar inicio al procedimiento de contratación. En él se debe establecer entre otros aspectos el objeto de la compra y la finalidad pública por satisfacer.

Módulo 3
Contrataciones Públicas