

Guía

# ¿Cómo podemos legislar para las contrataciones abiertas?

OPEN  
CONTRACTING  
PARTNERSHIP

  
THOMSON REUTERS  
FOUNDATION

Introducción	3
Diez recomendaciones	4
Recomendación 1: Establecer principios claros para todos los procedimientos de contratación pública en un único lugar	6
Ejemplos de principios legales para la contratación	8
Alineamiento con marcos jurídicos supranacionales	10
Recomendación 2: Establecer disposiciones firmes contra la corrupción y sobre conflictos de intereses	10
Recomendación 3: Promover la competencia y proporcionar garantías claras en procedimientos no competitivos	12
Recomendación 4: Asegurar que haya requisitos claros de publicar información en todas las etapas del proceso de contratación	15
Qué publicar en cada etapa del proceso de contratación	16
Creación de registros contractuales claros	21
Recomendación 5: Utilizar plataformas digitales y estándares de datos abiertos para hacer accesible la información	22
Respaldo a los estándares de datos abiertos	25
Recomendación 6: Cumplir con los requisitos de publicación, plazos y gestión clara de las exenciones	27
Gestión (y desmitificación) de las exenciones a la obligación de publicar	28
Recomendación 7: Crear procedimientos para la participación y el monitoreo del público	31
Recomendación 8: Apoyar un procedimiento de quejas accesible y eficaz	33
Establecimiento de recursos efectivos	35
Recomendación 9: Empoderar a las autoridades de supervisión	36
Recomendación 10: Proporcionar pautas y orientación eficaces	37
Anexo: Informes de los países	38
Acerca del informe	39

# Introducción

Con un valor de USD 13 billones, el gasto destinado a contrataciones públicas cada año representa el mercado más grande del mundo y supera al producto interno bruto (PIB) de cada país del mundo, excepto Estados Unidos y China. Cuando la contratación pública se rige por leyes y reglamentaciones firmes y transparentes, es una forma eficaz de proporcionar bienes, servicios y obras públicas y, al mismo tiempo, constituye un poderoso instrumento para reconstruir la actividad económica y la confianza en el gobierno, y la base para una economía fuerte e inclusiva.

Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve las fallas y grietas de nuestros actuales modelos de contratación. A medida que crecía la necesidad de realizar contrataciones rápidas de emergencia para satisfacer las demandas asociadas con la pandemia, también se incrementó la cantidad de historias en los medios de comunicación que alertaban sobre acusaciones de abuso, favoritismo y corrupción generalizados. A menudo, estas historias son absolutamente escandalosas, nocivas para la confianza pública y, en algunos casos, estafalarias: por ejemplo, a un establecimiento de producción de frambuesas se le adjudicó un contrato multimillonario en dólares para abastecer de respiradores para unidades de cuidado intensivo; se hicieron pasar botellas de gaseosas pequeñas y mal lavadas por tubos para kits de prueba; y se utilizaron facultades de emergencia para conseguir camellos para un desfile de Reyes Magos en España. En lugar de publicar los contratos en línea para que cualquiera pueda evaluarlos y realizar ofertas, el proceso se lleva adelante, mayormente, tras puertas cerradas.

Cada vez hay más coincidencia entre expertos y responsables de formular políticas en que es necesario reformar la contratación abierta de modo que la transparencia, la eficiencia, la objetividad y la equidad sean una parte fundamental de ese proceso. Las nuevas herramientas y tecnologías digitales han hecho posible rediseñar y modernizar la contratación desde cero. Sin embargo, debido a la complejidad de las leyes y reglamentaciones, los gobiernos nacionales y locales de todo el mundo no suelen contar con orientación especializada sobre cómo otorgar un marco más adecuado a la contratación abierta e incorporar principios y compromisos de contratación abierta en las leyes y reglamentaciones nacionales.

Con el objeto de satisfacer esta demanda, Open Contracting Partnership (OCP) se ha asociado con TrustLaw, el servicio global *ad honorem* de la Fundación Thomson Reuters<sup>1</sup>, para analizar la legislación y las reglamentaciones de ocho países que son líderes en materia de contratación pública —Chile, Colombia, Paraguay, Portugal, Corea del Sur, Ucrania, el Reino Unido y Estados Unidos— y extraer mejores prácticas y orientación. Además, analizamos dos marcos jurídicos supranacionales: el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) Revisado de la Organización Mundial del Comercio, que abarca a 48 miembros de esa entidad, y la Directiva sobre Contratación Pública de la Unión Europea, que abarca a 27 Estados Miembros.

Estos países y regímenes fueron elegidos porque representan a un grupo heterogéneo de países donde la contratación abierta y el uso de datos para monitorear la contratación se están afianzando.

En este informe, presentamos un resumen de nuestros hallazgos y compartimos algunos de los mejores ejemplos para quienes deseen desarrollar o consolidar sus propios requisitos legislativos incorporando conceptos de contratación abierta, como el monitoreo basado en datos, la supervisión por el público y la participación de todas las partes interesadas pertinentes.

Comenzamos con nuestras 10 mejores recomendaciones que los legisladores deberían tener en cuenta durante el proceso legislativo. En el resto del informe, ahondamos en estas recomendaciones con ejemplos relevantes. En el anexo se ofrecen enlaces a informes más detallados por país y supranacionales.

## Diez recomendaciones

Hemos identificado diez pasos específicos que pueden dar quienes intervienen en la redacción de leyes y los legisladores a fin de incorporar enfoques de contratación abierta en sus leyes y reglamentaciones incentivando la transparencia, la rendición de cuentas y una competencia más justa:

1. Establecer principios claros para todos los procedimientos de contratación pública en una única ley general. Establecer principios legales claros con respecto a la contratación pública en una única reglamentación a fin de mejorar la claridad, permitir una aplicación y

---

<sup>1</sup>Open Contracting Partnership y Thomson Reuters están muy agradecidos con los estudios jurídicos que llevaron adelante la investigación y el análisis legal para este informe de manera *ad honorem*: Dentons, Philippi Prietocarriosa Ferrero DU & Uría Colombia, Estudio Jurídico Gross Brown y Cariola Díez Pérez-Cotapos & Cia. Ltda.

armonización sistemáticas, y reducir la posibilidad de que haya conflicto con otras leyes o reglamentaciones. Evitar “materias oscuras” regulatorias (memorandos, orientaciones, circulares, etc.) que afecten los mercados de contratación pública, y que suelen estar fuera del alcance de una regulación y supervisión estrictas. La sencillez y claridad legal también tienen un gran impacto en la confianza, la competencia y en la posibilidad de que haya un mecanismo de reparación operativo.

2. Establecer disposiciones firmes contra la corrupción y sobre conflictos de intereses.
3. Promover la competencia y proporcionar garantías claras en procedimientos no competitivos, como los utilizados en las contrataciones de emergencia.
4. Asegurar que haya requisitos claros de publicar información en todas las etapas del proceso de contratación y mantener un registro completo en un solo lugar.
5. Utilizar plataformas digitales y estándares de datos abiertos para promover y aumentar la transparencia y la accesibilidad de la información sobre procedimientos de contratación pública. Los actuales métodos de contratación en papel no deben trasladarse al formato en línea; todo el proceso debe rediseñarse y transformarse en un servicio digital fácil de usar, donde la transparencia se integre al flujo normal de las decisiones de contratación de modo que, por ejemplo, una adjudicación no sea efectiva sino hasta su publicación.
6. Cumplir con los requisitos de publicación, plazos y gestión clara de las exenciones. Esto debe incluir tanto zanahorias (facilitando la publicación mediante flujos de trabajo automatizados y plataformas digitales) como garrotes (penalizaciones y sanciones por incumplimiento). Las excepciones específicas a los requisitos de publicación ordinarios deben estar claramente definidas e incluir una prueba de interés público (es decir, en mercados abiertos y competitivos, ¿es más conveniente para el interés público que una información se publique o se censure?)<sup>2</sup>.
7. Crear procedimientos para la participación y el monitoreo del público en todo el ciclo de contratación.
8. Apoyar un procedimiento de quejas accesible y eficaz. Contribuir a la rendición de cuentas mediante procedimientos accesibles y claros con respecto a las quejas y los

---

<sup>2</sup> Es decir, ponderar el interés público que se promueve al censurar la información, en contraposición al interés que tengan las empresas privadas de que la información se censure.

recursos disponibles. Cuando sea posible, esto debe concentrarse en abordar los problemas durante el proceso de contratación, en vez de intentar obtener recursos legales después de producido el hecho.

9. Empoderar a las autoridades de supervisión.

10. Proporcionar pautas y orientación eficaces para que los procesos de contratación sean accesibles y fáciles de usar para el gobierno, el sector privado y la población usuaria u observadores del sistema.

Por último, las dos consideraciones que formulamos a continuación serán útiles para reaccionar ante nuevos hechos que puedan producirse en el ámbito de la contratación pública:

- Revisar las normas sobre contratación pública periódicamente para cumplir con las mejores prácticas disponibles y mantenerse actualizado con respecto a las nuevas tecnologías digitales.
- Comunicar e intercambiar experiencias con autoridades de contratación pública fuera de su jurisdicción nacional. En la actualidad, más de 40 países están implementando reformas en materia de contratación abierta.

Si está iniciando su propio proceso de proyectos legislativos, le recomendamos consultar primero los [Principios Globales para las Contrataciones Abiertas](#), que son un buen punto de partida, ya que abarcan muchas de las recomendaciones anteriores, así como la importancia de los formatos de publicación y de las licencias. En nuestra [Guía Rápida](#) se ofrecen 15 estrategias prácticas para una contratación pública abierta, mejor y más justa.

## Recomendación 1: Establecer principios claros para todos los procedimientos de contratación pública en un único lugar

La legislación sobre contrataciones tiende a ser compleja, y las normas sobre transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública suelen estar dispersas en muchos instrumentos legislativos distintos, como leyes sobre contratación, leyes sobre acceso a la información, leyes contra la corrupción, leyes penales, y varios tipos de reglamentaciones, circulares, decretos, actos y notas de orientación. Por ejemplo, solo en EE. UU. encontramos 17 instrumentos legales relacionados con la contratación<sup>3</sup>.

Además, el funcionamiento de los sistemas de contratación suele verse afectado por una gran cantidad de reglamentaciones aparentemente no relacionadas con las normas de contratación pública. Esa “materia oscura” regulatoria (incluidos instrumentos legales, como memorandos, circulares y anuncios formales especializados, provenientes de las autoridades de control) genera incentivos que influyen en el comportamiento de los agentes que participan en el mercado de contratación pública, sin que haya demasiado análisis o conocimiento de las principales partes interesadas. Por lo general, las normas sobre contratación pública no captan estas reglamentaciones eficazmente, por lo cual surgen brechas entre los instrumentos legales que regulan el mercado de contratación pública y las principales instituciones del mercado (en materia de prácticas antimonopólicas, comerciales y mercantiles).

Esta abundancia de instrumentos legales puede generar gran confusión: en los funcionarios de contrataciones, a la hora de implementarlos; en las empresas, al momento de explorarlos; y en los ciudadanos, al intentar comprenderlos. Por lo tanto, recomendamos incorporar las disposiciones pertinentes, cuando sea posible, en una única ley de contrataciones y sus correspondientes reglamentaciones. Ucrania, por ejemplo, tiene una sola ley general de contrataciones: la Ley sobre Contratación Pública (LCP)<sup>4</sup> y otra Ley sobre Contratación para Defensa (adoptada en 2020). La LCP rige a nivel nacional para todos los órganos estatales y municipales, así como empresas estatales y municipales,

---

<sup>3</sup> Ver el informe sobre EE. UU. más abajo.

<sup>4</sup> Ley de Ucrania sobre Contratación Pública, del 25 de diciembre de 2015, N.º 922-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

mientras que la Ley sobre Contratación para Defensa regula contrataciones bastante específicas y limitadas de índole militar y relacionadas con la seguridad. De manera similar, la nueva propuesta gubernamental del Reino Unido de 2020 (Libro verde) que lleva el nombre *Transforming Public Procurement* (Transformar la contratación pública), busca combinar un conjunto de leyes y regulaciones en una única ley coherente<sup>5</sup>.

Independientemente del enfoque que se utilice, es fundamental que no haya otras leyes que entren en conflicto con las disposiciones de las leyes sobre contratación. En especial, recomendamos controlar la ley de acceso a la información, las leyes contra la corrupción y las leyes penales a fin de detectar disposiciones que no estén alineadas con las recomendaciones formuladas en este informe o que no contribuyan a ellas, y tomar medidas para armonizarlas.

Según el sistema legal de que se trate, es posible que se encuentren requisitos más detallados sobre publicación en la legislación secundaria (es decir, reglamentaciones sobre contratación) que en la primaria. Las reglamentaciones secundarias pueden incluir requisitos más específicos sobre el uso de estándares de datos abiertos, formatos de información (como formularios electrónicos) y flujos de trabajo de publicaciones específicos. Suelen irse mejorando con el transcurso del tiempo, de modo que los principios que rigen su uso deberían incluirse en la legislación primaria, mientras que el formato, el estándar o el flujo de trabajo deberían describirse en la norma secundaria o en la pauta de implementación que se dicte luego de la legislación.

## Ejemplos de principios legales para la contratación

Es importante ir más allá de los aspectos técnicos sobre cómo se realizará la contratación y establecer los principios sobre los que debe basarse cualquier contratación y a partir de los cuales toda acción futura debe interpretarse.

El preámbulo de la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de 2011, de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)<sup>6</sup>, define estos principios de mejores prácticas de la siguiente manera:

---

<sup>5</sup> Oficina del Gabinete del Reino Unido. Diciembre de 2020. *Transforming Public Procurement*. CP 353.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/943946/Transforming\\_public\\_procurement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf)

<sup>6</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Ley Modelo sobre la Contratación Pública de 2011, preámbulo.

<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>



- 1) lograr economía y eficiencia;
- 2) lograr una amplia participación de proveedores y contratistas, con la norma general de que las contrataciones son abiertas a participantes internacionales;
- 3) maximizar la competencia;
- 4) garantizar un trato justo, equitativo e igualitario para los proveedores;
- 5) garantizar la integridad, justicia y confianza pública en el proceso de contratación; y
- 6) promover la transparencia.

Los principios rectores del Sistema de Regulaciones Federales sobre Adquisiciones (*Federal Acquisition Regulations*, FAR) de Estados Unidos consisten en “proporcionar oportunamente el producto o servicio con mejor valor al cliente y, al mismo tiempo, mantener la confianza pública y cumplir objetivos de política pública”. El sistema FAR debe:

- 1) ser satisfactorio para el cliente en cuanto al costo, a la calidad y a la oportunidad del producto o servicio entregado, por ejemplo:
  - i) maximizando el uso de productos y servicios comerciales;
  - ii) utilizando contratistas con antecedentes de desempeño satisfactorio o que demuestren tener en la actualidad una capacidad de desempeño superior; y
  - iii) promoviendo la competencia;
- 2) minimizar costos de operación administrativos;
- 3) llevar adelante sus actividades comerciales con integridad, equidad y apertura; y
- 4) cumplir objetivos de política pública<sup>7</sup>.

En el nuevo Libro Verde del Reino Unido<sup>8</sup> se exponen los nuevos principios legales propuestos por el gobierno, como por ejemplo:

- 1) Bien público: La contratación debe contribuir al cumplimiento de las prioridades estratégicas nacionales, como la seguridad económica, social, ética, ambiental y pública.
- 2) Relación precio-calidad: La contratación debe permitir la mejor combinación integral de economía, eficiencia y eficacia con la que se pueda lograr el resultado comercial previsto.
- 3) Transparencia: Apertura que sustenta la rendición de cuentas respecto del dinero público, el combate a la corrupción y la eficacia de las contrataciones.

---

<sup>7</sup> Regulaciones Federales sobre Adquisiciones de Estados Unidos (*US Federal Acquisition Regulations*, FAR), 1.012, Principios rectores.  
[www.acquisition.gov/far/1.102#:~:text=E2%80%B9%C2%AB%20PreviousNext%20%C2%BB-1.102%20Statement%20of%20guiding%20principles%20for%20the%20Federal%20Acquisition%20System.and%20fulfilling%20public%20policy%20objectives](http://www.acquisition.gov/far/1.102#:~:text=E2%80%B9%C2%AB%20PreviousNext%20%C2%BB-1.102%20Statement%20of%20guiding%20principles%20for%20the%20Federal%20Acquisition%20System.and%20fulfilling%20public%20policy%20objectives).

<sup>8</sup> Oficina del Gabinete del Reino Unido. Diciembre de 2020. Transforming Public Procurement. CP 353.  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/943946/Transforming\\_public\\_procurement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf)

- 4) Integridad: Buena gestión, prevención de conductas indebidas y controles para evitar fraude y corrupción.
- 5) Trato justo de proveedores: Las autoridades contratantes deben tomar decisiones de manera imparcial y sin que haya conflictos de intereses.
- 6) Ausencia de discriminación: Las autoridades contratantes deben tomar decisiones no discriminatorias.

Estos principios deben estar seguidos de una declaración de políticas nacional en la que se establezcan (y actualicen) las prioridades en materia de políticas para la contratación pública.

### **Alineamiento con marcos jurídicos supranacionales**

Además de las leyes nacionales, algunos países están sujetos a marcos supranacionales que pueden establecer requisitos sobre transparencia y rendición de cuentas en las contrataciones, como acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. Dos de esos marcos multilaterales son el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Directiva sobre Contratación Pública de la Unión Europea (UE).

En la actualidad, el ACP tiene 20 partes y comprende a 48 miembros de la OMC, a los que se les imponen estándares mínimos, como un requisito general de publicar leyes, reglamentaciones, decisiones judiciales, normas administrativas y cláusulas estándares relacionadas con sus contrataciones públicas en un medio electrónico o impreso oficialmente designado. El ACP también establece la obligación de publicar avisos sobre futuros procedimientos de contratación. Las notificaciones de adjudicación deben publicarse en el término de 72 horas desde que se hayan realizado. En el ACP también se incluye un procedimiento administrativo o judicial imparcial de supervisión.

Por su parte, la Directiva sobre Contratación Pública de la UE exige a los Estados Miembros que publiquen avisos de licitación y de las adjudicaciones de contratos (aunque cursar notificaciones previas con información es facultativo).

Es importante verificar los acuerdos comerciales para cerciorarse de que se cumple con los requisitos establecidos en ellos.

Sin embargo, también es importante recordar que esos son requisitos mínimos y que puede realizar un análisis más profundo de su legislación nacional para asegurar que haya transparencia, equidad y eficacia en la contratación pública.

## Recomendación 2: Establecer disposiciones firmes contra la corrupción y sobre conflictos de intereses

Dado que el riesgo de que haya corrupción y conflictos de intereses en la contratación pública es elevado, es importante incluir normas que preserven la integridad del proceso de contratación, así como penalizaciones por incumplimiento.

En Estados Unidos, las leyes contra la corrupción y sobre conflictos de intereses establecen que ningún empleado gubernamental puede solicitar o aceptar, de manera directa o indirecta, una gratificación, obsequio, favor, entretenimiento, préstamo ni ningún objeto con valor monetario, y existen sólidos mecanismos de aplicación para garantizar que haya rendición de cuentas. En particular, las reglamentaciones federales sobre contratación disponen la anulación o rescisión de contratos<sup>9</sup>, la inhabilitación de funcionarios contratantes<sup>10</sup> y sanciones penales y civiles<sup>11</sup>. A su vez, se prevén sanciones penales severas para supuestos de violaciones de la integridad en las contrataciones, aceptación de sobornos, gratificaciones o pagos irregulares, violación de restricciones posteriores al empleo y conflictos de intereses personales<sup>12</sup>.

En algunos países, los oferentes deben declarar expresamente que no tienen conflictos de intereses relacionados con el procedimiento en cuestión (Portugal)<sup>13</sup>, o firmar un acuerdo en el que se comprometan a no ofrecer ni recibir, directa o indirectamente, dinero, bienes, entretenimiento ni ningún otro beneficio en el curso de los procesos de contratación (Corea del Sur)<sup>14</sup>. Algunas instituciones financieras internacionales aplican un enfoque similar. Por ejemplo, en licitaciones de contratos que van a ser financiados por el Banco de Inversiones Europeo (BIE), todos los oferentes deben presentar, como parte de sus ofertas,

---

<sup>9</sup> Regulaciones Federales sobre Adquisiciones (FAR) 3.7 [www.acquisition.gov/far/subpart-3.7](http://www.acquisition.gov/far/subpart-3.7)

<sup>10</sup> FAR 3.104-5 [www.acquisition.gov/far/3.104-5](http://www.acquisition.gov/far/3.104-5)

<sup>11</sup> FAR 3.104-8 [www.acquisition.gov/far/3.104-8](http://www.acquisition.gov/far/3.104-8); FAR 3.807 [www.acquisition.gov/far/3.807](http://www.acquisition.gov/far/3.807)

<sup>12</sup> Título 18 del Código de los Estados Unidos (*United States Code*, USC), §§201-227 [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/227](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/227)

<sup>13</sup> Decreto Ley N.º 18/2018, del 29 de enero, vigente en la actualidad (Código Portugués de Contratos Públicos), artículo 57, N.º 1, párrafo (a), con más detalle en el N.º 4 del anexo 1.

[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL\\_111-B.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL_111-B.pdf)

<sup>14</sup> Artículo 5-2 de la Ley de Contratos en los que el Estado es Parte [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=28879&type=new&key=](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=28879&type=new&key=)

un Compromiso de Integridad firmado (ver el Anexo 3 en [Guía del BIE para las contrataciones](#)), en el que el oferente en cuestión se obliga a no participar en una Conducta Prohibida (que, según la Política contra el Fraude del BIE, incluye fraude, corrupción y connivencia). La política y el Compromiso también exigen que los oferentes divulguen sanciones aplicadas por otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) o por la UE, y le brindan acceso al BIE a los libros y registros pertinentes de la compañía.

En Paraguay, la ley de contrataciones públicas menciona una lista centralizada específica de personas que no pueden presentar ofertas en procedimientos de contratación. Si una persona excluida celebra un acuerdo de contratación sin respetar la prohibición, no podrá participar en contrataciones públicas por hasta tres años<sup>15</sup>. La ley de contrataciones públicas también faculta a las autoridades pertinentes a anular y rescindir contratos en caso de actos fraudulentos o sanciones administrativas.

En el Reino Unido, la ley exige a la autoridad contratante que tome medidas proactivas para identificar, prevenir y solucionar cualquier conflicto de intereses que pueda surgir durante el procedimiento de contratación<sup>16</sup>.

## **Recomendación 3: Promover la competencia y proporcionar garantías claras en procedimientos no competitivos**

Los procedimientos competitivos deben ser la norma en la mayoría de las contrataciones públicas. El enfoque predeterminado debe ser que se emitan invitaciones a ofertar claras y abiertas, y que gane la mejor propuesta. Sin embargo, es posible que haya algunos casos donde se justifica aplicar una excepción a esta norma. En las disposiciones de su capítulo II, la Ley Modelo de la CNUDMI incluye una gran cantidad de pautas sobre cómo poner en práctica este principio.

En realidad, esa ley ofrece una gama de métodos que pueden adaptarse a circunstancias específicas, como por ejemplo: (a) licitación abierta; (b) licitación restringida; (c) solicitud de cotizaciones; (d) solicitud de propuestas sin negociación; (e) licitación en dos etapas; (f)

---

<sup>15</sup> Artículos 40 y 59 de la Ley N.º 2051/2003 sobre “Contrataciones Públicas” [www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051--de-contrataciones-publicas](http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051--de-contrataciones-publicas)

<sup>16</sup> Artículo 24 de las Reglamentaciones sobre Contratos Públicos de 2015, [www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/contents/made)

solicitud de propuestas con diálogo; (g) solicitud de propuestas con negociaciones consecutivas; (h) negociaciones competitivas; (i) subasta electrónica inversa; y (j) contratación con un único proveedor o contratista<sup>17</sup>.

A todos se les aplica la salvedad de que “[s]i la entidad adjudicadora recurre a un método de contratación distinto del de la licitación abierta, deberá consignar en el expediente... una relación de las razones y circunstancias que hayan justificado su recurso a dicho método”<sup>18</sup>.

De la misma manera, Colombia consagra principios como transparencia, economía y responsabilidad en el sistema de contratación pública, al tiempo que establece como obligación que se realice una planificación adecuada y una selección objetiva de los proveedores. Las adjudicaciones directas mediante procesos no competitivos se limitan a lo siguiente: (a) casos en los que existen pruebas de que la situación es urgente; (b) contratación de crédito; y (c) contratos interadministrativos<sup>19</sup>.

La Ley N.º 1150 [2007] dispone que cada proceso de contratación financiado con recursos públicos se informe en la plataforma electrónica sobre contratación pública (SECOP)<sup>20</sup>, independientemente de su valor o del método de contratación. Toda la información se divulga en formatos de datos abiertos, que incluyen el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas, y se puede acceder a ella mediante una Interfaz de Programación de Aplicaciones (API)<sup>21</sup>.

En Paraguay, la Ley N.º 2051 [2003] dispone que solo se permita realizar adjudicaciones directas en algunos casos excepcionales, como desastres naturales que ponen en peligro o alteran el orden social, la salud, el medioambiente, etc. En estos supuestos, la autoridad máxima del órgano, entidad o municipio debe demostrar, mediante una resolución, la excepcionalidad del caso. Durante el brote de COVID-19, la Ley N.º 6524 de 2020, que declaró el estado de emergencia, sirvió de justificación para poder realizar adjudicaciones directas. A pesar de que la ley permite recurrir a ese tipo de adjudicación como medida de último recurso, también permitió simplificar los métodos de contratación abierta para

---

<sup>17</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), Ley Modelo sobre la Contratación Pública de 2011, preámbulo.  
<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>, p. 28

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>19</sup> Sin embargo, estos últimos han sido objeto de gran debate en el país debido a que suele ser una situación indefinida que habilita actos de clientelismo y favoritismo.

<sup>20</sup> Colombia Compra Eficiente SECOP [www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/secop](http://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/secop)

<sup>21</sup> Página de Datos Abiertos [www.colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion-documental/datos-abiertos](http://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion-documental/datos-abiertos)

adjudicar contratos, lo que asegura cierto grado de transparencia y divulgación pública de los contratos de emergencia. Gracias a esta apertura y disponibilidad de datos, Paraguay se encontró en los primeros días de la pandemia en una buena posición para coordinar a compradores y proveedores.

Es necesario regular con prudencia el uso de procedimientos de emergencia, el abastecimiento por un único proveedor y las adjudicaciones directas. Un sistema bien diseñado puede ser útil para la coordinación nacional durante una respuesta de emergencia, en especial, cuando existe una considerable alteración del mercado, como la que se observó en los primeros días de la pandemia.

Es importante establecer una prueba clara que pueda aplicarse cuando se deba recurrir al abastecimiento a través de un único proveedor y a las adjudicaciones directas. La Nota de Contratación Pública (NCP) del Reino Unido N.º 01/20<sup>22</sup> brinda una buena descripción de algunas de las pruebas básicas de interés público que se usan en procedimientos de abastecimiento de un único proveedor y de emergencia<sup>23</sup>. Entre ellas se incluye lo siguiente:

- 1) adjudicación directa debido a urgencia extrema (regulación 32(2)(c));
- 2) adjudicación directa debido a ausencia de competencia o protección de derechos exclusivos;
- 3) retiro de un acuerdo marco o sistema de compra dinámico existente;
- 4) convocatoria de ofertas competitivas utilizando un procedimiento estándar con plazos acelerados;
- 5) prórroga o modificación de un contrato durante su plazo de vigencia.

También establece una serie de pruebas para verificar si estos procedimientos son necesarios:

- 1) la urgencia extrema se basa en motivos genuinos;
- 2) los hechos que han generado tal necesidad no eran previsibles;
- 3) es imposible cumplir con los plazos ordinarios (es decir, no hay tiempo para implementar un procedimiento acelerado, etc.);
- 4) la situación no es atribuible a la autoridad contratante.

---

<sup>22</sup> Nota de Política de Contratación de la Oficina del Gabinete del Reino Unido, NCP 01/20 de marzo de 2020, Respuesta a la COVID-19.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/873521/PPN\\_01-20\\_-\\_Responding\\_to\\_COVID19.v5\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873521/PPN_01-20_-_Responding_to_COVID19.v5_1_.pdf).

<sup>23</sup> Vale la pena señalar que no todas las autoridades siguieron este enfoque durante la pandemia y que la publicación de información estuvo muy demorada: el tiempo promedio de publicación de adjudicaciones superó los 100 días, en comparación con los 30 días exigidos por las reglamentaciones.

Por último, se exige que las autoridades contratantes justifiquen la situación por escrito de modo de cumplir con estas pruebas y notas en virtud de las cuales los enfoques normales deben utilizarse tan pronto como sea posible: “A medida que pasa el tiempo, lo que hoy parece ser imprevisible puede no serlo en el futuro”<sup>24</sup>.

Como último ejemplo, Ucrania adoptó la Ley N.º 530-IX [2020]<sup>25</sup> para enfrentar la pandemia, que muestra una manera de poner en marcha un procedimiento de contratación simplificado que ofrece algún grado de transparencia.

En función de esa ley, el Gobierno adoptó la Reglamentación N.º 225-2020-п<sup>26</sup> que orienta sobre cómo y qué contratar. Los contratos de emergencia para enfrentar la COVID-19 se excluyeron de la ley general de contrataciones, y se eximió a las licitaciones de ser procesadas por ProZorro, el sistema de contratación electrónica ucraniano. Por lo general, Ucrania permite que haya negociaciones, con previa publicación, lo cual puede apelarse hasta 10 días después de la notificación de adjudicación; sin embargo, se eliminó la opción de formular una queja durante un período de suspensión para contrataciones relacionadas con la pandemia. En su lugar se realizaba un anuncio retroactivo del contrato celebrado. Se decidió adoptar este enfoque porque, cuando la pandemia comenzó, muchas licitaciones en el sistema, que estaban relacionadas con el cuidado de la salud, fracasaban porque no había ofertas o porque los proveedores se negaban a entregar artículos que se necesitaban con urgencia luego de celebrado el contrato.

Un día después de celebrar el contrato de emergencia, la entidad adjudicadora debe presentar un informe estructurado en ProZorro, en el que detalle la información principal sobre el contrato, como la lista de artículos, el precio por artículo, los términos, el proveedor adjudicado, etc. Existe una lista de bienes, obras y servicios, con códigos específicos de Vocabulario de Contrataciones Común (VCC), Denominación Común Internacional (DCI) de medicina y códigos de la Nomenclatura Internacional de Dispositivos Médicos (NIDM), que pueden conseguirse utilizando este mecanismo. Esa lista abarca desde medicamentos esenciales e insumos y equipos médicos hasta servicios de comidas y transportes para pacientes y personal.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Ley de Ucrania que Modifica Actos Legislativos de Ucrania para Prevenir el Coronavirus (COVID-19) y su Propagación, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20/ed20200402>

<sup>26</sup> Resolución del Gabinete de ministros de Ucrania N.º 225, del 20 de marzo de 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-n>

ProZorro también cuenta con una herramienta de inteligencia comercial<sup>27</sup>, desarrollada y operada en asociación con Transparencia Internacional Ucrania, que tiene una aplicación por separado para todas las contrataciones de atención sanitaria en ese país. En esta herramienta se muestran todos los contratos relacionados con la COVID-19<sup>28</sup>, lo que permite que cualquier ciudadano pueda monitorearlos y eso mejora el control por parte del público y reduce el riesgo de que haya irregularidades en contratos de emergencia.

## Recomendación 4: Asegurar que haya requisitos claros de publicar información en todas las etapas del proceso de contratación

[Los principios de contratación abierta](#) exhortan a que la información se publique de manera oportuna en todas las etapas del proceso de contratación pública, desde la planificación, la licitación, la adjudicación y el contrato, hasta la ejecución. Las leyes y reglamentaciones deben identificar con claridad cuáles son los requisitos de publicación en cada etapa, preferentemente mediante un sistema de información en línea, lo que incluye contratos adjudicados mediante procesos no competitivos.

También debe haber plazos claros para la divulgación en cada etapa, así como una obligación de mantener un registro completo en un único lugar.

### Qué publicar en cada etapa del proceso de contratación

La información exigida debe incluir, al menos, lo siguiente:

- 1) planes de contratación;
- 2) avisos sobre licitaciones muy detallados, incluidos enlaces a los documentos de licitación;
- 3) notificaciones de adjudicación, incluidos precios y justificación (informes de evaluación de las ofertas);

---

<sup>27</sup> Portal de inteligencia comercial de ProZorro [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org)

<sup>28</sup> Sitio web de OCP: "Data & transparency of emergency COVID19 procurement: an example from Ukraine" (Datos y transparencia de la contratación de emergencia en el contexto de la pandemia de COVID-19: El ejemplo ucraniano) <https://bit.ly/2J8HyCm>

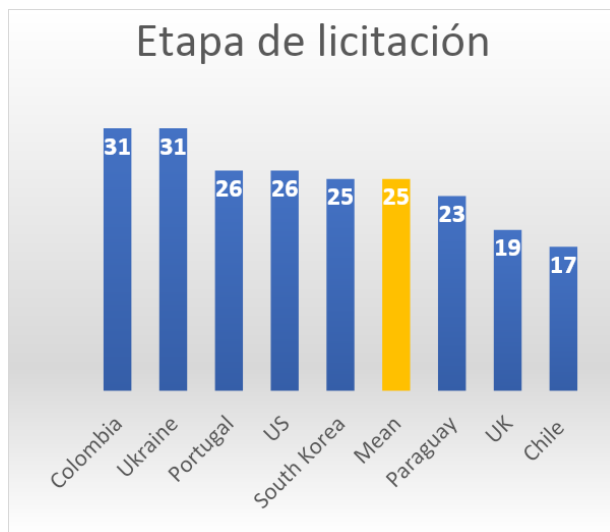


- 4) avance (físico y financiero) en la ejecución y variaciones contractuales;
- 5) opiniones y comentarios/quejas y decisiones; y
- 6) empresas alcanzadas por sanciones o limitaciones.

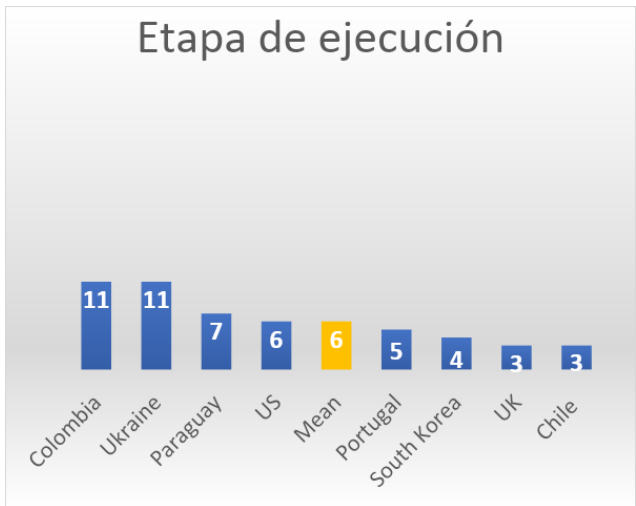
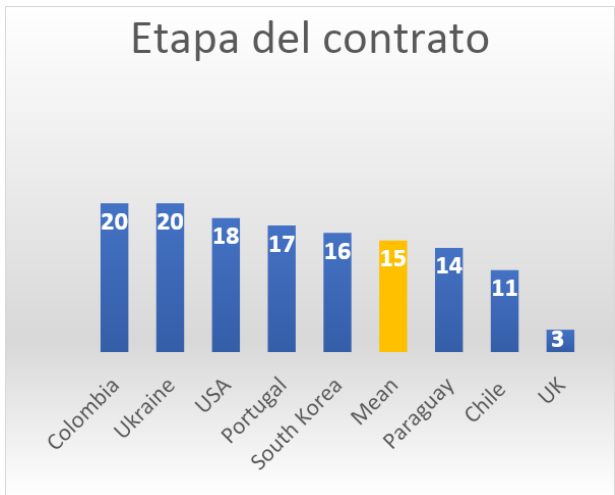
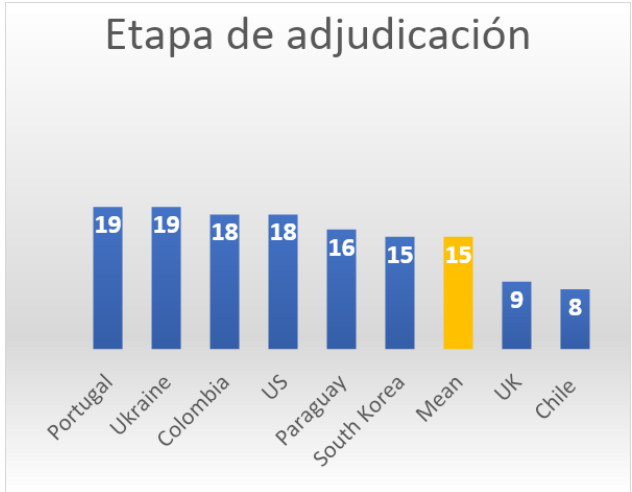
Además de lo anterior, las autoridades de contratación deben considerar la posibilidad de ampliar los requisitos de publicación de modo que incluyan la divulgación de especificaciones preliminares antes de la oferta, la publicación de los informes de evaluación de las ofertas, la publicación de datos de adjudicación no competitiva, datos del contrato, cambios en el contrato después de su celebración, detalles de la ejecución, avance en la ejecución y cumplimiento por parte del contratista. Esto es especialmente importante en el caso de contrataciones de alto valor (incluidas contrataciones no competitivas de alto valor). La ley también debe incluir incentivos para cumplir con los requisitos, como la posibilidad de invalidar el contrato si no se realiza la publicación.

Más abajo se presenta una descripción de los requisitos de información para cada etapa del proceso de contratación en las ocho jurisdicciones nacionales examinadas. Si bien en todas las jurisdicciones se exige la publicación de algún tipo de información en cada etapa del proceso de contratación, los requisitos para la publicación posterior a la adjudicación son considerablemente menores.

*Cantidad de categorías de información (puntos de datos) que deben publicarse en cada etapa del proceso de contratación<sup>29</sup>.*



<sup>29</sup> Información compilada a partir de hojas de datos presentadas por socios en la investigación para cada país examinado.



A partir de estos requisitos, hemos extraído algunos ejemplos específicos de buenas prácticas relativas a los requisitos de publicación en cada etapa del proceso de contratación en las distintas jurisdicciones.

ETAPA	BUENA PRÁCTICA
Planificación	<p>La mayoría de los países han adoptado un proceso de planificación anual para la contratación pública, lo que limita la publicación a un único programa de contratación anual.</p> <p><a href="#">Colombia</a> ofrece los mejores ejemplos de requisitos de publicación integrales en la etapa de planificación, lo que incluye (i) notificación anticipada de un anuncio público del proyecto; (ii) un borrador de solicitud de propuestas; (iii) estudios y documentos previos sobre el proyecto; (iv) observaciones sobre el borrador de solicitud de propuestas presentadas por las partes interesadas; (v) respuesta a las observaciones; (vi) y acto administrativo de apertura del proceso de selección<sup>30</sup>.</p>
Licitación	<p>Todos los países tienen requisitos de publicación amplios durante la etapa de licitación.</p> <p>El enfoque de <a href="#">Ucrania</a> es el más integral, ya que exige la divulgación de lo siguiente: (i) anuncio de la contratación y documentos de licitación; (ii) cambios en los documentos de licitación y sus correspondientes explicaciones; (iii) registros de divulgación de las ofertas; (iv) notificación de la intención de celebrar un contrato de adquisición; (v) notificación del rechazo de la oferta de un participante<sup>31</sup>.</p>
Adjudicación	<p>Todos los países han introducido un requisito general de publicar avisos de adjudicación.</p> <p><a href="#">Paraguay</a> tiene la publicación de adjudicación más abarcativa, que incluye: (i) acta de apertura de las ofertas; (ii) copia de las solicitudes de aclaraciones y sus respuestas; (iii) comparación entre las ofertas en cuanto a sus requisitos básicos y su cumplimiento; (iv) comparación de los precios ofrecidos; (v) comparación de los requisitos cumplidos por cada oferente; (vi) recomendación de adjudicación; (vii) fecha y lugar de evaluación; (viii) nombre, firma y cargo de los miembros del comité de</p>

<sup>30</sup> Ley N.º 80 de 1993, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304); Ley N.º 1150 de 2007, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678) y Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, [www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx](http://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx); los contratistas deben seleccionarse mediante un proceso de licitación pública.

<sup>31</sup> Ley de Ucrania sobre Contratación Pública, del 25 de diciembre de 2015, N.º 922-VIII, artículo 10. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

	evaluación; y (ix) información sobre el oferente a quien se adjudicó el contrato.
Contrato	<p>Todos los países exigen, por lo menos, la publicación de información contractual esencial, como la descripción general del contrato, período del contrato, valores del contrato, etc.</p> <p><a href="#">Chile</a>,<sup>32</sup> <a href="#">Colombia</a>,<sup>33</sup> <a href="#">Portugal</a>,<sup>34</sup> <a href="#">Paraguay</a><sup>35</sup> y <a href="#">Ucrania</a><sup>36</sup> cumplen con las mejores prácticas al exigir la publicación del texto completo del contrato firmado. Además, la ley de contrataciones ucraniana exige a las entidades adjudicadoras que publiquen un aviso de las modificaciones al contrato y a los anexos, incluidas las modificaciones propiamente dichas. Exige, también, la publicación de informes sobre el desempeño del contrato.</p>
Ejecución	<p><a href="#">Corea del Sur</a><sup>37</sup> es un ejemplo de un país que cuenta con sólidos requisitos de publicación en la etapa de ejecución. En el término de 30 días luego de la celebración, modificación o ejecución del contrato, se deberá divulgar la siguiente información: (i) el plan trimestral para la adjudicación de un contrato, incluido el objetivo, cantidad o escala, y monto presupuestario de cada contrato; (ii) las especificaciones relativas al objeto de los contratos con sujeción a los procedimientos de licitación; (iii) la ejecución de contratos, incluidos el objetivo, la oferta, el (los) precio(s) estimado(s)/precio(s) presupuestados, el método de ejecución, el nombre de la otra parte, la cantidad/escala, los precios del contrato, los motivos de los procedimientos de licitación selectivos (si corresponde) y los motivos para elegir al oferente adjudicatario y el precio de licitación (en proyectos de construcción); (iv) modificaciones de contratos (incluidos objetivos, términos y condiciones modificados, y razones para modificar el contrato); (v) cumplimiento de los contratos (incluidos los resultados de inspecciones, recuentos y fechas de finalización).</p>

<sup>32</sup> Decreto N.º 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, artículo 64

[www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230608&idVersion=2020-01-21&idParte=](http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230608&idVersion=2020-01-21&idParte=)

<sup>33</sup> Artículos 2.2.1.1.1.7.1. y 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015,

[www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx](http://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx)

<sup>34</sup> Orden Ministerial N.º 57/2018, del 26 de febrero, artículo 4, párrafo (c), subpárrafo (vi), Orden Ministerial N.º 57/2018

<sup>35</sup> Art. 4(c) de la Ley N.º 2051/2003 “Contratación Pública”,

[www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051--de-contrataciones-publicas](http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051--de-contrataciones-publicas)

<sup>36</sup> Ley de Ucrania sobre Contratación Pública, del 25 de diciembre de 2015, N.º 922-VIII, artículo 10.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

<sup>37</sup> Artículo 93 del Decreto de Aplicación de la Ley de Contratos en los que el Estado es Parte,

[www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?y=33&x=22&menuId=1&query=contract#iBgcolor22](http://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?y=33&x=22&menuId=1&query=contract#iBgcolor22); y Artículo 82 de la Norma sobre Aplicación de la misma ley.

## Creación de registros contractuales claros

Además de publicar toda la información pertinente en cada etapa del proceso de contratación, también es importante que haya al menos un lugar designado donde pueda encontrarse el registro completo, preferentemente, un registro público en línea.

En Colombia, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información N.º 1712 de 2014 dispone que todos los procedimientos de contratación pública, incluida la información sobre su ejecución, deben publicarse como datos abiertos. El Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015 dispone la obligatoriedad de publicar la información y los documentos de todas las etapas del proceso de contratación (incluidas las sanciones) en el sistema de contrataciones electrónicas de Colombia, el SECOP, conformado por lo siguiente:

- SECOP 1: Una plataforma en la que las entidades públicas deben publicar los documentos del proceso, desde la planificación del contrato hasta su ejecución;
- SECOP 2: Una plataforma transaccional de contrataciones electrónicas<sup>38</sup>; y
- TVEC: Una plataforma transaccional de comercio electrónico por medio de la cual las entidades adquirentes realizan transacciones en procesos de contratación pública.

La información obtenida a través de SECOP está disponible en el portal de datos abiertos del país y en el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas.

En Portugal, el registro completo de cada contratación pública puede consultarse en el [sitio web Base Gov](#).

En Chile, los registros completos pueden encontrarse en la plataforma digital a través de la cual se gestionan los procesos de contratación pública, según se establece por ley<sup>39</sup>.

En Corea del Sur, los registros completos pueden consultarse en el Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea ([KONEPS](#)), un sistema de información establecido y operado por el administrador del Sistema de Contratación Pública para procesar los servicios de contratación de manera electrónica<sup>40</sup>. Los documentos de licitación pueden presentarse de manera electrónica a través de KONEPS<sup>41</sup> y se almacenan

---

<sup>38</sup> En la actualidad, todos los organismos públicos centrales, incluidos el poder legislativo y el judicial, así como todas las ciudades capitales y gobiernos departamentales, están legalmente obligados a utilizar SECOP 2.

<sup>39</sup> Ley N.º 19886 [www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=213004&buscar=19886](http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=213004&buscar=19886)

<sup>40</sup> Artículo 2(4) de la Ley de Utilización y Promoción de la Contratación Electrónica, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=37734&type=part&key=19](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=37734&type=part&key=19)

<sup>41</sup> Artículo 2(14) de los Términos y condiciones del sistema de contrataciones electrónicas en línea de Corea.

electrónicamente. No es necesario que se conserven en un formato impreso por separado<sup>42</sup>. Estos documentos: (i) se ponen a disposición del público; (ii) se conservan en la misma forma en que se preparan, transmiten o reciben, o en un formato reproducible; y (iii) incluyen los propios documentos, información sobre quién preparó los documentos electrónicos, quien los recibió, y los horarios y fechas en que se transmitieron o recibieron, si esa información estaba incluida en los documentos al momento de su transmisión o recepción.

En Paraguay, es obligatorio publicar toda la información relacionada con todos los contratos estatales, incluidos los pagos realizados<sup>43</sup>. De conformidad con estas normas, Paraguay ha creado una plataforma de contratación electrónica, el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), donde se carga y actualiza periódicamente toda la información relacionada con oferentes, proveedores, consultores y contratistas<sup>44</sup>.

## Recomendación 5: Utilizar plataformas digitales y estándares de datos abiertos para hacer accesible la información

Las plataformas digitales y los estándares de datos abiertos pueden marcar una enorme diferencia en cuanto a la accesibilidad y utilidad de la información sobre las contrataciones, ya que el inmenso volumen de información implica que esta debe estar disponible en formatos legibles por máquinas para que puedan realizarse análisis y monitoreos a gran escala. Cuando se hace mediante un diseño inteligente y centrado en el usuario, se pueden lograr enormes eficiencias de escala utilizando instrumentos digitales para presentar proveedores a posibles compradores, negociar y gestionar contratos, y automatizar la divulgación e intercambio de información en formatos abiertos accesibles, a fin de fomentar la confianza pública e integrar un monitoreo digital inteligente. Los actuales métodos de contratación en papel no deben trasladarse al sistema en línea; más bien, todo el proceso debe rediseñarse como un sistema digital fácil de usar.

Quizás el ejemplo más destacado es el sistema de contratación pública de Ucrania, Prozorro, [que ganó el Premio Mundial a las Contrataciones en 2016](#). El lema de Prozorro es

---

<sup>42</sup> Artículo 5(4) de las Pautas sobre gestión de contratos mediante el sistema de contrataciones electrónicas en línea de Corea.

<sup>43</sup> Decreto Ejecutivo N.º 2992/19 <http://baselegal.com.py/docs/9bd3e517-1eb0-11eb-82fb-525400c761ca>

<sup>44</sup> Decreto Ejecutivo N.º 2992/2019 <http://baselegal.com.py/docs/9bd3e517-1eb0-11eb-82fb-525400c761ca>

“todos ven todo”, y utiliza la transparencia y los datos abiertos para fomentar la confianza (en un entorno donde, previamente, el nivel de corrupción era alto). A un costo de alrededor de USD 5 millones, gracias a ese sistema, el gobierno se ha ahorrado bastante más de USD 2000 millones hasta el momento (para consultar los datos más recientes, ver [aquí](#)).

Gracias al sistema de contratación electrónica transparente de Corea del Sur, KONEPS, el sector público ha conseguido ahorros en los costos por USD 1400 millones<sup>45</sup>. Las empresas también han evitado gastos por USD 6600 millones. Después de la implementación de este sistema, el tiempo de procesamiento de las ofertas se ha reducido de 30 horas a solo 2.

Chile, Paraguay y Colombia apoyan sistemas transaccionales de contratación electrónica que abarquen todas las etapas y que gestionen transacciones y permitan que se pueda acceder a la información y su publicación.

Otras jurisdicciones, como el Reino Unido, Estados Unidos y la UE, ofrecen un sistema de presentación anónima (*dead drop*), el cual funciona principalmente como un registro transparente al final del proceso de contratación, que se vincula con información como documentos estáticos digitalizados (p. ej., en formato PDF). Estos sistemas no siempre están bien respaldados o aplicados, de modo que la calidad de la información varía drásticamente entre las distintas autoridades y según cuánto estas deciden compartir.

A continuación se describen rápidamente las plataformas digitales que se utilizan en distintas jurisdicciones.

JURISDICCIÓN	PLATAFORMA DIGITAL
<b>Soluciones transaccionales de contratación pública electrónica digitales e integradas</b>	
<b>Chile</b>	Todos los procedimientos de contratación están regulados por la Ley N.º 19.886 y deben realizarse a través de <a href="#">Mercado Público</a> , una plataforma de comercio electrónico de la Dirección de Compras en la que compradores y proveedores convergen en un único lugar. La plataforma no incluye obras públicas, empresas estatales ni gasto de defensa.
<b>Colombia</b>	Todos los contratos financiados públicamente deben difundirse en el sistema de contratación electrónica de Colombia, SECOP, conforme se ordena en el Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015, que incluye varias plataformas digitales según el tipo de entidad o el método de contratación:

<sup>45</sup> <http://oecdinsights.org/2015/03/27/transparency-in-public-procurement-moving-away-from-the-abstract/>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">SECOP I</a>: Donde las entidades estatales contratantes publican documentos del proceso;</li> <li>• <a href="#">SECOP II</a>: Una plataforma transaccional para gestionar todas las contrataciones públicas en línea, a la que cualquier tercero interesado en la contratación pública puede acceder; y</li> <li>• <a href="#">Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)</a>: Una plataforma transaccional de comercio electrónico por medio de la cual las entidades adquirentes realizan transacciones en procesos de contratación pública.</li> </ul> <p>Los datos de todos los sistemas están disponibles a través del <a href="#">portal de datos abiertos del país</a> y del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas.</p>
<b>Paraguay</b>	<p>Todos los registros de contrataciones se publican en la plataforma de contratación electrónica del gobierno, el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (<a href="#">SICP</a>).</p> <p>En el sitio web de la agencia de contrataciones también se aloja una <a href="#">Tienda virtual</a> donde se muestran productos que se ofrecen a la venta.</p>
<b>Portugal</b>	<p>Existen cinco plataformas de licitación electrónica con licencia: <a href="#">Acingov</a>, <a href="#">Anogov</a>, <a href="#">ComprasPT</a>, <a href="#">Saphetygov</a> y <a href="#">Vortalgov</a>. La mayoría de los oferentes están registrados en las cinco plataformas.</p>
<b>Corea del Sur</b>	<p>El Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea (<a href="#">KONEPS</a>) es el sistema de contratación electrónica gubernamental que se utiliza para todas las etapas del proceso de contratación, desde la invitación a ofertar, la presentación de ofertas y la contratación hasta el pago en línea del contratista.</p>
<b>Ucrania</b>	<p>Toda la información de las licitaciones públicas se difunde en <a href="#">ProZorro</a>, el sistema de contratación electrónica gubernamental de fuente abierta de Ucrania, sea en ucraniano o en inglés si supera determinados umbrales de precios.</p>
<b>Registros de contratos (también llamadas “presentaciones anónimas”)</b>	
<b>Reino Unido</b>	<p>Los contratos públicos del Reino Unido se anuncian en <a href="#">Contracts Finder (Buscador de contratos)</a>, donde se mencionan los contratos que superan los GBP 10.000, y en la plataforma Tenders Electronic Daily (<a href="#">TED</a>) de la UE. A partir del 1 de enero de 2021, fecha en que finaliza el período de transición para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, las notificaciones de nuevas contrataciones deben publicarse mediante Find a Tender (Encontrar una Licitación) (<a href="#">FTS</a>), el nuevo servicio de notificación electrónica del Reino Unido que reemplaza a TED. <a href="#">Escocia</a>, <a href="#">Gales</a> e <a href="#">Irlanda del Norte</a> tienen, cada una, sus propias plataformas de licitación para los contratos públicos.</p>
<b>Estados Unidos</b>	<p>Todas las licitaciones se cargan y gestionan en el Punto de Ingreso Gubernamental (<a href="#">SAM</a>). La información sobre contratos luego de su adjudicación se agrega en varias plataformas, como <a href="#">www.fbo.gov</a>, <a href="#">www.fdps.gov</a> y <a href="#">www.usaspending.gov</a>.</p>
<b>UE</b>	<p>El <i>Système d'information pour les marchés publics</i> (<a href="#">SIMAP</a>) es el portal de contrataciones electrónicas de la UE. La UE cuenta con varias otras herramientas digitales y plataformas, como las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tenders Electronic Daily (<a href="#">TED</a>), que publica notificaciones de contratación, lo que incluye convocatorias de licitaciones;</li> </ol>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) <a href="#">e-Certis</a>, donde se enumeran los criterios de elegibilidad y las evidencias documentales necesarias en cada país del Espacio Económico Europeo para participar en una contratación pública;</li> <li>3) el documento único de contratación europeo (<a href="#">ESPD</a>), un formulario de autodeclaración utilizado en procedimientos de contratación pública;</li> <li>4) <a href="#">eForms</a>, utilizada por compradores públicos para publicar notificaciones en Tenders Electronic Daily; y</li> <li>5) el estándar <a href="#">eInvoicing</a>, que ayuda a garantizar el procesamiento oportuno y automático de facturas electrónicas y pagos de las empresas.</li> </ul>
<b>ACP</b>	La OMC mantiene un portal de <a href="#">ACP electrónicos</a> , que permite que cualquiera acceda a todos los documentos relacionados con los compromisos y documentos relacionados con los ACP de las partes.

## Respaldo a los estándares de datos abiertos

El marco legal (sea una ley o reglamentaciones complementarias) debe indicar claramente que la información relativa a los procesos de contratación pública debe publicarse sin cargo y conforme a una licencia abierta. Esto asegura que la información pueda ser reutilizada por otras personas, quienes, a su vez, también pueden aportar análisis y opiniones con valor agregado.

Los gobiernos pueden, luego, realizar análisis de datos más inteligentes y detectar señales de advertencia o evaluar la relación precio-calidad. Las empresas pueden evaluar con mayor eficacia contratos anteriores e identificar oportunidades. Cuanto más automaticen los gobiernos la publicidad de la información relativa a planificación, contrataciones y ejecución de contratos, más sencillo será el consumo, el análisis y la innovación que haga el mercado en este sentido.

Esta [licencia](#) puede adoptar la forma de una Dedicación o Certificación de Dominio Público en virtud de la cual se transfiera un conjunto de datos al dominio público o que reafirme que en el conjunto de datos no existen derechos de autor ni derechos sobre la base de datos. Otra opción sería que adopte la forma de una licencia de atribución, que permita la utilización y reutilización, con la única limitación de que la información se atribuya a su autor (como en el caso de una [Licencia de Atribución 4.0 de Creative Commons](#))<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> <https://standard.open-contracting.org/latest/en/guidance/publish/#license-your-data>

En Ucrania, la ley exige explícitamente que se otorgue una licencia de contratación abierta:

*“El acceso a la información publicada en el sistema de contratación es libre y abierto. La información sobre contrataciones especificada en esta Ley se publicará en el sistema de contrataciones electrónicas sin cargo mediante plataformas electrónicas autorizadas. La información sobre contrataciones especificada en el párrafo 1 de este artículo se publicará de conformidad con los requisitos establecidos por la Ley de Ucrania “sobre el Acceso a Información Pública”, incluidos en el formulario de datos abiertos”<sup>47</sup>.*

Con respecto al formato de los datos, es preferible utilizar un estándar de datos, ya que requiere que la información se publique de manera congruente, lo que permite que esa información sea leída por máquinas y maximiza el potencial de análisis.

Para ello, OCP apoya un [Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas \(Open Contracting Data Standard, OCDS\)](#). Es un estándar de datos abierto, gratuito y no protegido por derechos de propiedad intelectual para la contratación pública, que describe cómo publicar datos y documentos en todas las etapas del proceso de contratación. El OCDS es utilizado por más de 40 países, ciudades y regiones de todo el mundo y ha sido ratificado por el [Grupo de los 20](#), el [Grupo de los 7](#) e [importantes organizaciones internacionales](#).

Proporciona:

- 1) una serie de campos de datos y documentos recomendados para la publicación;
- 2) un modelo de datos estructurado común;
- 3) orientación y herramientas útiles para la implementación y el uso de datos;
- 4) perfiles para asociaciones público-privadas, proyectos de infraestructura, la Unión Europea y el Acuerdo General sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio;
- 5) paquetes de herramientas como el [Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas de Infraestructura \(Open Contracting for Infrastructure Data Standard, OC4IDS\)](#) para conectar contratos con información de proyectos y publicar datos estandarizados sobre proyectos de infraestructura;
- 6) un mecanismo de extensión para incorporar información adicional clave a sus datos del OCDS; y
- 7) un servicio de asistencia global gratuito.

---

<sup>47</sup> Ley de Ucrania sobre Contratación Pública, del 25 de diciembre de 2015, N.º 922-VIII, artículo 10, párr. 6, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

Si bien no se han plasmado por escrito en la ley, el OCDS se ha adoptado en [Colombia](#), [Chile](#), Paraguay, Ucrania y [el Reino Unido](#). Vale la pena señalar que oportunamente se harán actualizaciones a la versión del OCDS (es decir, de la versión 1.1 a la 1.2), por lo que no sería recomendable codificar una versión específica del OCDS en la legislación principal. Sin embargo, podría ser una buena opción incluir en una norma una disposición que establezca que la información que debe hacerse pública se publicará conforme a una licencia abierta que habilite la libre reutilización de conformidad con el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas.

El nuevo Libro Verde del Reino Unido ahora apunta a ver de qué manera establecer en la ley la obligación de realizar este tipo de publicación; probablemente incluirá en la legislación primaria el principio de que los registros de contratos se publiquen como datos abiertos estandarizados y, en la legislación secundaria o en el material de orientación legislativa, dispondrá el formato de publicación que deberán respetar todas las autoridades.

## **Recomendación 6: Cumplir con los requisitos de publicación, plazos y gestión clara de las exenciones**

Los requisitos de publicación sólidos solo son útiles si se pueden aplicar eficazmente para contribuir a la calidad de los datos. Al mismo tiempo, recomendamos que los gobiernos intenten minimizar el riesgo de incumplimiento implementando procedimientos digitales con procesos y controles predefinidos que automaticen la publicación de información como parte del flujo de trabajo.

Los siguientes ejemplos muestran cómo se exige el cumplimiento de los requisitos en las jurisdicciones contempladas. En este contexto, evaluamos la exigibilidad de acuerdo con los mecanismos que se utilizan para aplicar esos requisitos, pero no en función del nivel real de exigibilidad que existe en la práctica.

La Ley sobre Acceso a la Información Pública de Chile establece una sanción de entre el 20 % y el 50 % del valor del contrato para el organismo pertinente si la compra no se

publicó en el sitio web de la entidad<sup>48</sup>. En Colombia, si no se responde a una solicitud de información pública, se aplican sanciones disciplinarias contra la autoridad pertinente. Los derechos fundamentales y constitucionales, como el acceso a la información pública, pueden defenderse mediante una acción legal especial y preferencial denominada “*acción de tutela*”<sup>49</sup>. La ley de información pública se ha citado en un fallo judicial que ordenó divulgar los contratos sobre vacunas contra el COVID<sup>50</sup>. En Portugal, si no se publica el aviso de procedimiento (cuando la publicación es obligatoria), el contrato se invalida hasta que esta información se difunde<sup>51</sup>.

En Estados Unidos hay muchas más restricciones a la posibilidad de hacer valer este derecho. Solo las “partes interesadas” (es decir, oferentes reales o potenciales cuyos intereses económicos directos podrían verse afectados por la adjudicación o no adjudicación de un contrato) pueden presentar oposiciones y formular quejas (incluso sobre problemas relacionados con el proceso de contratación en sí mismo).

En la UE, un contrato que supera un determinado umbral se considera inválido si la autoridad contratante lo ha adjudicado sin publicar previamente un aviso de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea ([OJEU](#)) y sin que exista una justificación que exima de esa obligación. Aun así, la posibilidad de hacer valer esta norma es muy variable.

### **Gestión (y desmitificación) de las exenciones a la obligación de publicar**

El objetivo de las exenciones suele ser proteger la seguridad nacional, el interés nacional, la aplicación de leyes y procedimientos judiciales, la competencia leal o la privacidad de las personas. En EE. UU., por ejemplo, es muy común que se proteja la confidencialidad de la información del oferente/contratista. Sin embargo, las disposiciones generales que habilitan la confidencialidad para proteger “los intereses comerciales de los proveedores” o la “competencia leal” representan un importante vacío en cuanto a los requisitos de transparencia de la legislación moderna sobre contrataciones.

---

<sup>48</sup> Ley N.º 20285,

<sup>49</sup> Artículo 31 de la Ley N.º 1755 de 2015, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334), Artículo 29 de la Ley N.º 1712 de 2014, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882), y Constitución colombiana, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>.

<sup>50</sup> Ver

[www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/05/RI-2021-00240-INSTITUTO-ANTICORRUPCIOi%CC%80N-vs-UNIDAD-GESTIOi%CC%80N-RIESGO-Vacunas-COVID-Sentencia-accede-parcialmente-a-entrega-de-informacioi%CC%80n-V2F.pdf](http://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/05/RI-2021-00240-INSTITUTO-ANTICORRUPCIOi%CC%80N-vs-UNIDAD-GESTIOi%CC%80N-RIESGO-Vacunas-COVID-Sentencia-accede-parcialmente-a-entrega-de-informacioi%CC%80n-V2F.pdf)

<sup>51</sup> [Decreto Ley N.º 18/2018 del 29 de enero, vigente en la actualidad \(Código de Contratos Públicos de Portugal\), art. 287, punto 1.](#)

Por ejemplo, les recomendamos a los redactores de leyes que sean tan específicos como puedan con respecto a los tipos de información que se mantendrá confidencial y los tipos de información que deben divulgarse en pro del interés público. Es importante que eso se defina con tanto detalle como sea posible.

Por ejemplo, se debe exigir explícitamente la publicación de los precios, de los resultados de la evaluación (incluida la justificación de la adjudicación) y de la identidad del adjudicatario del contrato, así como de cualquier declaración de beneficiarios finales proporcionada. También recomendamos que se indique explícitamente en qué casos la información debe mantenerse confidencial y en cuáles tienen que divulgarse (por ejemplo, las comunicaciones pueden mantenerse confidenciales durante el proceso de negociación, pero después de la adjudicación deben divulgarse).

Las disposiciones imprecisas en materia de confidencialidad también tienen un efecto que desalienta la divulgación pública, pues las autoridades públicas tienden a censurar la información de manera predeterminada, lo que perjudica a los mercados, la prestación de servicios y la confianza pública. El informe de Open Contracting Partnership denominado *Mythbusting Confidentiality in Public Contracting* (Desmitificación de la confidencialidad en la contratación pública)<sup>52</sup>, para el que se consultaron más de 70 expertos de gobiernos, empresas y de la sociedad civil de más de 20 países, incluyó una investigación jurídica comparativa en siete países (Chile, Colombia, Francia, India, México, Nigeria y Perú), además de estudios de licitaciones públicas recientes en ocho países (Australia, Canadá, Chile, Colombia, Georgia, Nueva Zelanda, Ucrania y el Reino Unido). La investigación casi no encontró ejemplos de empresas que hubieran sufrido daños comerciales por haber divulgado información sobre los contratos, pero sí identificó una gran cantidad de ventajas, como una mejora en la competencia y en la probidad pública.

En el informe se propuso que:

- 1) a los efectos de la divulgación, las eliminaciones que se realizaran debían ser mínimas;
- 2) toda la información que no fuera legítimamente confidencial se divulgara sin eliminaciones;
- 3) se ofreciera al público, de manera clara y detallada, una explicación de las eliminaciones que se realizaran;

---

<sup>52</sup> <http://mythbusting.open-contracting.org>

- 4) se indicara durante cuánto tiempo/qué plazo se considera que la información es confidencial; y
- 5) la información no comunicada se divulgara en el momento en que dejara de ser confidencial.

Una buena forma de poner en práctica este enfoque es solicitarles a los oferentes que identifiquen las categorías específicas de información que pedirían mantener confidenciales. La entidad adjudicadora debería, entonces, aceptar tal confidencialidad (si existe una justificación legal). También debe existir un requisito de publicar tanto como sea posible sobre el proceso y de no comunicar exclusivamente la información que se considere confidencial. En el registro público debe constar que hay información que no se ha comunicado, la justificación para hacerlo y el recurso o procedimiento disponible para solicitar que se revise la decisión de no comunicar la información.

Ucrania es un buen ejemplo, ya que establece límites a la información potencialmente confidencial al especificar que determinada información (incluidos el precio ofrecido y los criterios de evaluación) nunca pueden considerarse confidenciales<sup>53</sup>. Además, se ha determinado de antemano que todos los documentos presentados por un oferente se ponen a disposición del público automáticamente. La ley reconoce al oferente la opción de indicar qué parte de su presentación es confidencial, pero si no cumple con el requisito legal de justificar la confidencialidad, su oferta debe descalificarse.

Además, los ciudadanos deben poder acceder realmente a la posibilidad de presentar un recurso en aquellos casos en que no exista una justificación para que la información no se publique (ver sección 5 más adelante sobre la exigibilidad de los requisitos de publicación).

En Corea del Sur, los ciudadanos u organizaciones que determinen que no hubo un motivo que justifique que se haya eximido del requisito de publicar información pueden presentar, en forma escrita o verbal, una solicitud de divulgación de información que debe contener:

- 1) el nombre, la fecha de nacimiento, la dirección y la información de contacto (número de teléfono o dirección de correo electrónico, etc.) en el caso de las personas físicas; o la razón social de la empresa, el nombre de su representante, el número de inscripción comercial o equivalente, la dirección comercial y la información de contacto en el caso de entidades comerciales;

---

<sup>53</sup> Artículo 28, párr. 2, Ley de Ucrania sobre Contratación Pública, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

- 2) el número de inscripción del residente (lo que se limita a la información necesaria para verificar la identidad de la persona que solicita la información para determinar si esta se divulga o no); y
- 3) detalles de la información que se solicita a instituciones públicas que tengan o gestionen tal información, y de los métodos de divulgación<sup>54</sup>.

Una institución pública tiene 10 días desde que recibe una solicitud de divulgación de información para determinar si cumple o no con ella<sup>55</sup>. Si la institución pública decide no divulgar la información solicitada, debe notificar su decisión a la brevedad a la persona solicitante y explicar en detalle: (i) el motivo para negarse a divulgar la información solicitada, y si la información se considera que la información no debe divulgarse en virtud del artículo 9(1) de la Ley de Divulgación de Información Oficial; y (ii) los métodos y procedimientos que pueden utilizarse para impugnar la decisión<sup>56</sup>.

## Recomendación 7: Crear procedimientos para la participación y el monitoreo del público

Los principios de contratación abierta instan a los gobiernos a reconocer el derecho de las partes interesadas a tener acceso a información que les permita supervisar la creación, adjudicación, celebración, cumplimiento y finalización de contratos públicos. Esto incluye brindar al público la oportunidad de realizar consultas y monitorear la contratación pública. Chile, Colombia, Portugal, Ucrania y EE. UU. han sancionado normas sobre consulta y monitoreo públicos.

La Ley sobre Contratación Pública de Colombia<sup>57</sup> exige que todo contrato celebrado por entidades estatales esté sujeto a supervisión de los ciudadanos. La sociedad civil y los ciudadanos pueden informar a las autoridades competentes sobre cualquier acción, hecho u omisión que constituya un delito o infracción en materia de contratación estatal. Las autoridades deben apoyar activamente la supervisión de la contratación pública por parte de los ciudadanos y proporcionar de manera oportuna la documentación y la información que ellos necesiten a esos fines.

---

<sup>54</sup> Artículo 10(1) de la Ley de Divulgación de Información Oficial, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#)

<sup>55</sup> Artículo 11 de la Ley de Divulgación de Información Oficial, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#)

<sup>56</sup> Artículo 13 de la Ley de Divulgación de Información Oficial, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=29982&lang=ENG#)

<sup>57</sup> Artículo 66 de la Ley N.º 80 de 1993, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304) y artículo 2.2.1.1.2.1.5. del Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015, [www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx](http://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx)

Los ciudadanos colombianos también pueden revisar, monitorear y participar activamente en procesos de contratación pública a través de mecanismos de supervisión ciudadana formales conocidos como “Veedurías Ciudadanas”<sup>58</sup>. Las veedurías están legalmente protegidas por la Ley N.º 850 [2003] y tienen la tarea de monitorear la administración pública. Al iniciar un proceso de selección, la entidad adquirente relevante debe informárselo a las Veedurías Ciudadanas, quienes podrán, entonces, elegir participar de manera activa en ese proceso. Las veedurías también pueden presentar quejas mediante el sistema SECOP de contrataciones electrónicas de Colombia. Estas iniciativas de control han mejorado [la elaboración de informes por parte de las instituciones de control](#).

Para ello, el organismo de contratación pública de Colombia estableció un [Observatorio de Contratación Estatal](#) que revisa el diseño de los documentos tipo para los llamados a licitación de los distintos sectores, promover la competencia y disuadir la colusión. Además, la Secretaría de Transparencia, dependiente de la Presidencia, coordina una red de [comités de supervisión ciudadana](#) para analizar datos de contrataciones y otra información con el propósito de controlar que no haya corrupción. La Secretaría de Transparencia también ha creado el portal contra la corrupción “PACO”, que identifica riesgos de corrupción y permite que las partes interesadas informen irregularidades.

En Ucrania, los ciudadanos tienen acceso ilimitado a toda la información sobre licitaciones que se encuentra en la plataforma [ProZorro](#), incluso a los resultados de análisis y el monitoreo de información publicada. El público también puede denunciar violaciones de las leyes sobre contratación pública y deficiencias mediante el sistema de contratación electrónica. Además, tiene acceso ilimitado a las audiencias sobre quejas que realiza el ente encargado de recibir reclamos, incluidas las quejas por incumplimiento de los requisitos de publicación<sup>59</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función de monitoreo importante; la más importante de esas organizaciones es Transparencia Internacional Ucrania, que fue en primer momento propietaria formal del sistema informático ProZorro (el cual posteriormente se transfirió al gobierno ucraniano de manera gratuita). TI Ucrania aún es propietaria de [herramientas analíticas de inteligencia comercial](#), así como de un portal en línea de la sociedad civil para el monitoreo y retroalimentación por parte de la ciudadanía, llamado [Dozorro](#).

---

<sup>58</sup> Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015, [www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx](http://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx)

<sup>59</sup> Artículo 7, Ley sobre Contratación Pública, del 25 de diciembre de 2015, N.º 922-VIII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>



El artículo 7, parte 5, de la LCP establece lo siguiente:

*“Los ciudadanos podrán controlar las contrataciones públicas mediante el acceso abierto y gratuito a toda la información sobre contrataciones públicas que esta Ley exija que debe divulgarse, en particular su análisis, el monitoreo de la información publicada en el sistema de contratación electrónica y la comunicación por medio de ese sistema o por escrito a las autoridades de control sobre incumplimientos de las leyes sobre contratación que se hayan detectado (o señales de tales incumplimientos)”.*

Esta disposición convierte al control ciudadano en una poderosa herramienta para respaldar la rendición de cuentas y la integridad de la contratación pública en Ucrania. Hasta septiembre de 2020, Dozorro había dejado al descubierto irregularidades en más de 30.000 licitaciones, por un valor estimado total de USD 4.000 millones. El monitoreo realizado por personas ayudó a corregir irregularidades en 4.215 licitaciones, por un valor estimado de USD 500 millones. En 19.574 licitaciones, por un valor conjunto de aproximadamente USD 3.000 millones, iniciaron auditorías, investigaciones u otras acciones oficiales. Más de 100.000 personas utilizan su sistema de monitoreo de contrataciones cada mes<sup>60</sup>.

## Recomendación 8: Apoyar un procedimiento de quejas accesible y eficaz

Si se diseña adecuadamente, el mecanismo de resolución de controversias ayuda a mejorar la confianza pública, ya que las empresas y demás partes interesadas pueden interpellar a las autoridades a que apliquen reglas justas y a que no haya discriminación. De lo contrario, las controversias y cuestionamientos, en especial, cuando son en respuesta a determinadas situaciones, pueden generar demoras y gastos significativos para el contribuyente y en la prestación de servicios para los ciudadanos. También pueden desalentar las innovaciones, ante el temor de las autoridades de que se cuestionen las nuevas estrategias.

Recomendamos diseñar con cuidado el proceso correctivo para que sea sencillo y fácil de usar, y que haga hincapié en las vías de recursos y la resolución de posibles conflictos en los procesos de contratación antes de que las cosas salgan mal, en lugar de concentrarse en medidas punitivas después de producido el hecho.

---

<sup>60</sup> Para obtener más información, ver el resumen realizado por OCP sobre el enfoque que utiliza Dozorro en [www.open-contracting.org/2020/09/14/dozorro-a-network-of-citizen-corruption-fighters/](http://www.open-contracting.org/2020/09/14/dozorro-a-network-of-citizen-corruption-fighters/)

Vale la pena contar con un sistema de revisión especializado, en lugar de depender de un sistema jurídico general o de tribunales no especializados. Hacer hincapié en divulgar la información proactivamente durante un proceso de contratación también minimizará el riesgo de que los demandantes “anden a la pesca” de información durante la etapa de producción de evidencias de un posible litigio.

En las 10 jurisdicciones existe algún tipo de procedimiento formal de quejas y retroalimentación, pero hay diferencias importantes en cuanto al nivel de acceso que proporcionan.

En Colombia, el público puede presentar observaciones u objeciones a un proceso de selección para la contratación, según lo que establezcan los términos especificados en la solicitud de propuestas<sup>61</sup>. Las resoluciones relativas a adjudicaciones no son susceptibles de apelación<sup>62</sup>. Las acciones orientadas a que se anule la adjudicación de un contrato deben presentarse ante los tribunales pertinentes en el término de cuatro meses desde que se adjudicó<sup>63</sup>. Las controversias relativas a contratos, por otro lado, pueden plantearse mediante recursos, pero solo pueden hacerlo las participantes del contrato con el Estado o una parte que pueda acreditar tener un interés directo<sup>64</sup>. No obstante, los miembros del público pueden presentar al Inspector General de Colombia una petición para plantear cuestiones o inquietudes con respecto a un contrato del Estado. También pueden iniciar un proceso para solicitar la “nulidad por inconstitucionalidad” contra una regulación sobre contrataciones, pero este procedimiento puede tardar años en resolverse<sup>65</sup>.

En Chile, el organismo de contrataciones, [Chile Compra](#), cuenta con un canal para presentar quejas anónimas, que permite a cualquier persona del público denunciar supuestas violaciones a la integridad en relación con procesos de contratación llevados adelante por entes públicos<sup>66</sup>. Sin embargo, solo quienes participan de un determinado proceso de contratación están formalmente habilitados para presentar quejas ante un Tribunal de Contratación Pública.

---

<sup>61</sup> Artículo 2.2.1.1.2.1.4. del Decreto Único Reglamentario N.º 1082 de 2015, [www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx](http://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx)

<sup>62</sup> Artículo 77 de la Ley N.º 80 de 1993, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304)

<sup>63</sup> Artículo 138 de la Ley N.º 1437 de 2011, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249)

<sup>64</sup> Artículo 141 de la Ley N.º 1437 de 2011, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249)

<sup>65</sup> Artículo 135 de la Ley N.º 1437 de 2011, [www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249)

<sup>66</sup> [www.chilecompra.cl/conoce-el-canal-de-denuncia-anonima/](http://www.chilecompra.cl/conoce-el-canal-de-denuncia-anonima/); pero este canal de presentación de quejas no tiene un fundamento jurídico específico. Se estableció en virtud de las facultades generales de administración de Chile Compra.

En el Reino Unido, solo pueden acceder a mecanismos de quejas y retroalimentación los proveedores y las asociaciones que los representan, mientras que en EE. UU., el público en general solo tiene acceso limitado a estos procedimientos.

Los Estados Miembros de la UE deben asegurarse de que las decisiones que tomen las autoridades contratantes en el marco de una contratación pública en la UE sean revisadas rápida y eficazmente<sup>67</sup>. Los procedimientos de revisión deben estar disponibles para cualquier persona interesada que haya sido perjudicada por una supuesta violación o que corra el riesgo de ser perjudicada por ella, pero, en la práctica, los procedimientos varían. En un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2013 también se establecen pautas sobre cómo crear órganos de revisión de contrataciones, incluida una descripción de los principales modelos institucionales implementados en Estados Miembros de la Unión Europea y los requisitos claves que se establecen en las directivas de la Unión Europea y en precedentes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>68</sup>.

Las decisiones por parte de órganos de revisión no judiciales deben ser objeto de control judicial<sup>69</sup>. Es interesante señalar que cualquier parte que tenga alguna duda sobre la validez de la decisión de una autoridad contratante tiene derecho a presentar una queja ante la Comisión Europea (CE), independientemente de que esté legitimada o no para plantear una objeción en virtud de las leyes sobre contrataciones. Si la CE decide que la queja avance, es posible que, al final, se inicie un procedimiento de infracción contra el Estado Miembro<sup>70</sup>.

## Establecimiento de recursos efectivos

En las 10 jurisdicciones se ofrece algún tipo de medida correctiva luego de una queja, como por ejemplo, la determinación de daños y perjuicios, la invalidación del contrato, la anulación o modificación de una decisión ilícita o discriminatoria, o la declaración de nulidad del acto o de todo el procedimiento de contratación.

---

<sup>67</sup> Directivas sobre procedimientos de recursos (con sus modificaciones),

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/remedies-directives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/remedies-directives_en).

<sup>68</sup> OCDE (2013), "Establishing Procurement Review Bodies", *SIGMA Public Procurement Briefs* N.º 25, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5js4vmn47qzr-en>.

<sup>69</sup> O la revisión de otro órgano que sea un tribunal dentro del significado que se le asigna a esa expresión en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y que sea independiente tanto de la autoridad contratante como del órgano de revisión.

<sup>70</sup> Artículo 258 del TFEU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

El ACP exige que las partes adopten o mantengan procedimientos que permitan tomar medidas provisionales rápidas para preservar la posibilidad del proveedor de participar en una determinada contratación, así como medidas correctivas o una compensación por la pérdida o los daños y perjuicios sufridos, lo que podrá limitarse a los costos de la preparación de la oferta o a los costos relacionados con la impugnación planteada, o a ambos<sup>71</sup>.

En la UE, los recursos dependen de que la objeción se haya planteado antes o después de perfeccionado el contrato (o acuerdo marco). En los procedimientos iniciados *durante* el proceso de licitación, un oferente que no resulta adjudicatario puede solicitar al órgano de revisión competente que: (a) anule cualquier decisión ilícita que se haya tomado; (b) modifique una especificación discriminatoria o una selección o criterio de adjudicación ilícito; o (c) realice una determinación de daños y perjuicios por pérdidas o daños sufridos debido al incumplimiento. Si se presenta una objeción contra el contrato (o el acuerdo marco), debe suspenderse automáticamente. De lo contrario, los recursos disponibles son la invalidación del contrato y las multas. En procedimientos iniciados *después* del proceso de licitación, las reparaciones que pueden obtenerse son solo las siguientes: (a) daños y perjuicios por la pérdida o daños sufridos debido al incumplimiento; y (b) la declaración de invalidez del contrato<sup>72</sup>.

Un contrato o acuerdo marco solo puede invalidarse si su adjudicación se realizó en grave violación de las normas pertinentes. Corresponde a los Estados Miembros decidir si, como consecuencia de un contrato inválido, las obligaciones en virtud de ese contrato deben cancelarse retrospectiva o prospectivamente. En el segundo caso, la cancelación debe estar acompañada de una multa que sea efectiva, proporcional y disuasiva.

Como se mencionó, en EE. UU. hay recursos para protestas y controversias. En el caso de las protestas, el reclamante debe ser una "parte interesada" (es decir, un oferente real o potencial cuyo interés económico directo se vería afectado por la adjudicación o la no adjudicación de un contrato), mientras que, en el caso de las controversias, el reclamante debe ser una parte del contrato en cuestión. En el caso de protestas presentadas ante el departamento de contrataciones del organismo pertinente, es posible que se le exija a un adjudicatario que reembolse los costos en que haya incurrido el gobierno si se admitiera una protesta posterior a la adjudicación debido a una declaración, manifestación o

---

<sup>71</sup> Artículo XVIII, punto 7, del ACP Revisado, [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm)

<sup>72</sup> Directiva N.º 89/665/CEE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31989L0665>, modificada por la Directiva N.º 2007/66/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066>, y la Directiva N.º 2014/23/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014L0023>

certificación incorrecta o errónea por la acción deliberada o negligente del adjudicatario. Cuando se reciba una protesta antes de la adjudicación, el contrato no debe adjudicarse mientras la protesta no se haya resuelto, salvo que la adjudicación se justifique por escrito invocando motivos urgentes y convincentes o que se determine que esa decisión es lo más conveniente para el gobierno.

Si una licitación, cancelación de una licitación, rescisión de un contrato, adjudicación propuesta o adjudicación efectiva no cumplen con la ley o con alguna reglamentación y son objeto de una protesta de la oferta, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (Government Accountability Office, GAO) puede recomendar cualquier combinación de los siguientes recursos: (i) abstenerse de ejercer opciones en virtud del contrato; (ii) rescindir el contrato; (iii) volver a organizar una competencia para la adjudicación del contrato; (iv) emitir una nueva licitación; (v) adjudicar un contrato de conformidad con las leyes y regulaciones; o (vi) otra(s) recomendación(es) que se determine que es (son) necesaria(s) para promover el cumplimiento.

En caso de controversias, una junta del organismo puede otorgar cualquier reparación que estaría disponible para un litigante que presente un reclamo contractual ante el Tribunal de Reclamos Federales de Estados Unidos<sup>73</sup>, por ejemplo, por daños y perjuicios financieros y para que se dicte una reparación de índole declarativa.

## **Recomendación 9: Empoderar a las autoridades de supervisión**

Los principios de contratación abierta también exhortan a los gobiernos a garantizar que las autoridades de supervisión (incluidos parlamentos e instituciones de auditoría) puedan consultar y utilizar la información sobre contrataciones para monitorear las acciones del gobierno y de las empresas y lograr que estos rindan cuentas.

En EE. UU., si bien el Congreso sigue siendo el órgano que, en última instancia, es responsable de la reglamentación y de la supervisión del proceso de contratación, la supervisión y auditoría por parte de los distintos organismos es fundamental para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, los contratistas del

---

<sup>73</sup> Título 41, capítulo 71.05(e), del USC, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title41/subtitle3/chapter71&edition=prelim>

gobierno federal deben cumplir con los estándares sobre contabilidad de los costos de los contratos gubernamentales y están sujetos a auditorías periódicas por parte de funcionarios de los organismos correspondientes<sup>74</sup>. El uso de estándares de contabilidad de costos refuerza la transparencia al crear parámetros objetivos para evaluar si las prácticas contables de los contratistas son adecuadas, y mejora la rendición de cuentas por parte de los contratistas al exigirles que demuestren que cumplen en todo momento con las prácticas pertinentes o que justifiquen por qué se apartan de ellas.

En Ucrania, dos órganos de control comparten la función de supervisión. [El Servicio de Auditoría Estatal](#) lleva adelante auditorías planificadas *ad hoc* para verificar que se cumpla con las leyes que rigen las actividades de las autoridades contratantes. Todas las actividades de monitoreo se realizan exclusivamente a través del sistema de contratación electrónica ProZorro, que aplica enfoques basados en el riesgo y los datos, y que ofrece un registro de auditoría digital claro. Toda la correspondencia y todos los registros de cada actividad de monitoreo están disponibles en línea como datos de contratación abierta estructurados. La obligación de utilizar este enfoque basado en los datos para un monitoreo responsable se define en el artículo 8-1 de la LCP, mientras que la metodología detallada para determinar indicadores de riesgo, incluidas consideraciones y fórmulas, se adopta a través de la [legislación secundaria](#). El segundo órgano de control es [la Cámara de Contabilidad](#), la máxima institución de auditoría ucraniana, que ejerce control parlamentario sobre el uso de fondos públicos, la eficiencia de las instituciones públicas en la implementación de programas presupuestarios y la eficacia de la contratación pública como componente de la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas parlamentaria.

## Recomendación 10: Proporcionar pautas y orientación eficaces

La competencia y la confianza pública en las contrataciones son aspectos que benefician a todas las partes. Sin embargo, a menudo se presentan como un conjunto intimidante de normas orientadas al cumplimiento, por lo que recomendamos utilizar guías y orientaciones sencillas que ayuden a explicar las normas y reglamentaciones a los ciudadanos y usuarios de sistemas de contratación gubernamentales. Si bien las guías no

---

<sup>74</sup> Regulaciones Federales sobre Adquisiciones (RFA) 30.202-7, <https://www.acquisition.gov/far/30.202-7>

son jurídicamente vinculantes, pueden ser útiles para que el público general comprenda conceptos legales.

Por ejemplo, Corea del Sur ofrece orientación y actualizaciones útiles, incluidas versiones para proveedores internacionales que desean celebrar contratos de compra con organismos gubernamentales coreanos. El servicio de contratación pública ofrece [instrucciones y orientación](#) sobre cómo inscribirse como oferente para participar en procedimientos para contratos de compra, una guía del usuario para el sistema de contratación electrónica (KONEPS) y otros recursos. La información se actualiza tan pronto como se produce un cambio en las leyes o reglamentaciones aplicables.

Colombia también dicta numerosas orientaciones sobre su sistema de contratación. Por ejemplo, [Colombia Compra Eficiente](#) ha diseñado diversas herramientas para ayudar en los procesos de contratación, según el tipo de obra, bienes o servicios que se desea contratar. Además, las entidades adquirentes deben elaborar un manual de contratación que cumpla con las orientaciones sobre contrataciones de Colombia Compra Eficiente y actualizarlo según sea necesario. Colombia Compra Eficiente también ha creado la herramienta ["Relatoría"](#), que incluye las reglamentaciones aplicables, así como decisiones judiciales y de arbitraje.

## Anexo: Informes de los países

	País	Enlace con el informe del país
	Chile	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Chile">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Chile</a>
	Colombia	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Colombia">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Colombia</a>
	Unión Europea	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-EU">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-EU</a>
	Paraguay	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Paraguay">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Paraguay</a>
	Portugal	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Portugal">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Portugal</a>
	Corea del Sur	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-SouthKorea">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-SouthKorea</a>
	Reino Unido	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-UK">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-UK</a>
	Ucrania	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Ukraine">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-Ukraine</a>
	Estados Unidos	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-USA">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-USA</a>
	OMC	<a href="http://www.open-contracting.org/Legislative-Guide-WTO">www.open-contracting.org/Legislative-Guide-WTO</a>



## Acerca del informe

### Acerca de Open Contracting Partnership

La Alianza para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership) es una colaboración que abre espacios de diálogo entre gobiernos, empresas, la sociedad civil y los especialistas en tecnología para transparentar y transformar la contratación pública en todo el mundo. Combinamos los datos abiertos y el gobierno abierto para asegurarnos de que los fondos públicos se empleen de manera abierta, justa y eficaz. Nos centramos en los contratos públicos porque son el mayor concepto individual de gasto para la mayoría de los gobiernos. Constituyen el principal riesgo de corrupción para los gobiernos y son esenciales para que los ciudadanos obtengan los servicios que merecen. Somos una entidad sin fines de lucro independiente que trabaja en más de 50 países. Impulsamos una sensible mejora de la relación calidad-precio, la integridad pública y la prestación de servicios posibilitando que la contratación pública deje atrás los procesos cerrados y la engorrosa burocracia para adoptar servicios digitales mejores y más justos.

### Sobre la Fundación Thomson Reuters

La Fundación Thomson Reuters es la fundación corporativa de Thomson Reuters, una compañía de servicios de noticias e información globales. Trabajamos para fomentar la libertad de los medios, generar conciencia sobre temas de derechos humanos y promover economías más inclusivas. Por medio de las noticias, el desarrollo de los medios de comunicación, la asistencia legal gratuita e iniciativas convocantes, la Fundación combina sus servicios excepcionales con el objetivo de impulsar un cambio sistémico. TrustLaw es el programa legal mundial *ad honorem* de la Fundación Thomson Reuters, que vincula a los mejores estudios jurídicos y equipos legales corporativos de todo el mundo con organismos no gubernamentales y emprendimientos sociales de alto impacto que trabajan para generar cambios sociales y ambientales. Llevamos adelante investigaciones jurídicas novedosas y ofrecemos cursos de capacitación innovadores en todo el mundo.

### Lista de estudios jurídicos que contribuyeron a este trabajo.

- Dentons
- Philippi Prietocarriozza Ferrero DU & Uría Colombia
- Estudio Jurídico Gross Brown
- Cariola Díez Pérez-Cotapos & Cia. Ltda

## **Aviso**

*Este informe se ofrece exclusivamente a modo informativo. No constituye asesoramiento legal. Se recomienda a los lectores que busquen el asesoramiento de asesores legales calificados en relación con sus circunstancias específicas.*

*Nuestra intención es que el contenido del informe sea correcto y que esté actualizado al momento de la publicación, pero no garantizamos su exactitud ni que esté completo, en especial, teniendo en cuenta que las circunstancias pueden cambiar después de la publicación. Open Contracting Partnership, Dentons, Philippi Prietocarriozza Ferrero DU & Uría Colombia, Estudio Jurídico Gross Brown, Cariola Díez Pérez-Cotapos & Cia. Ltda y la Fundación Thomson Reuters no aceptan ningún tipo de responsabilidad por acciones, omisiones o por pérdidas que se produzcan por haberse basado en este informe ni por cualquier inexactitud que este pueda contener.*

*Dentons, Philippi Prietocarriozza Ferrero DU & Uría Colombia, Estudio Jurídico Gross Brown, Cariola Díez Pérez-Cotapos & Cia. Ltda proporcionaron generosamente una investigación "ad honorem" a Open Contracting Partnership. Sin embargo, no debe considerarse que el contenido de este informe refleja los puntos de vista de Dentons, Philippi Prietocarriozza Ferrero DU & Uría Colombia, Estudio Jurídico Gross Brown, Cariola Díez Pérez-Cotapos & Cia. Ltda o los abogados que contribuyeron a su elaboración.*

*De manera similar, la Fundación Thomson Reuters está orgullosa de apoyar a su miembro de TrustLaw, Open Contracting Partnership, en su labor relacionada con este informe. Sin embargo, de acuerdo con los Principios de Confianza de Thomson Reuters sobre independencia e imparcialidad, no tomamos ninguna postura con respecto a las opiniones o contenidos vertidos en este informe.*



THOMSON REUTERS  
FOUNDATION

**OPEN  
CONTRACTING  
PARTNERSHIP**

[www.open-contracting.org](http://www.open-contracting.org)  
[engage@open-contracting.org](mailto:engage@open-contracting.org)  
[@opencontracting](https://twitter.com/opencontracting)