

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

Recinto Universitario Rubén Darío "RURD"

Facultad de Humanidades y Ciencias Jurídicas

Departamento de Derecho



## TEMA:

**Sistema de Contrataciones del Sector Público en Nicaragua.**

## Subtema:

**Dinamización del Sistemas de Contrataciones Públicas en Nicaragua con la implementación de la Modalidad de Acuerdo Marco.**

## Autoras:

- ❖ Ana Cristian Dinarte Marín
- ❖ Isaritz Yusette Osorio Olivares

## Tutora:

**María del Socorro Ríos Trejos.**

**“El que tiene la Información tiene el Poder”.**

**(Anónimo)**

**Febrero 2015**

## **DEDICATORIA.**

**Dedico este presente trabajo:**

Al Creador del Universo Dios Omnipotente

A mi Padre César Dinarte.

A mi madre Elis Marín y mi hermana.

**Ana Cristian Dinarte Marin.**

## **DEDICATORIA.**

A mi Padre Celestial, porque me permitió llegar hasta esta etapa de mi vida, por guiarme y ser la luz en mi camino y haberme puesto a las personas indicadas en los momentos indicados, este triunfo y todos mis triunfos son gracias a que siempre está conmigo.

A mis padres, a los que siempre espero llenarles de orgullo, este triunfo ha sido resultado de su amor y dedicación conmigo. Los amo.

A la memoria de mi abuelo Humberto Olivares, que me amaba como a una de sus hijas, siempre confió en mí, en que lograría todas mis metas y sé que desde el cielo está celebrando conmigo.

**Isaritz Yusette Osorio Olivares.**

## **AGRADECIMIENTOS:**

Primero quiero agradecer a Dios por haber permitido culminar mis estudios, regalarme la vida y el conocimiento para cada etapa de vida.

A mis padres por haberme apoyado siempre, sobre todo a mi padre César Dinarte, quien fue mi motor todos estos años gracias a sus consejos y sueños de verme graduada fue que siempre me impulsé y motivé para culminar mis estudios fue mi mayor pilar quien me apoyó siempre en esta etapa de mi vida y quien confió en mi para realizar este proyecto de vida.

A la Universidad, con todo sus docentes los cuales cada uno los llevo en mi mente y agradezco los conocimientos transmitidos, pero sobre todo a la Dra. María del Socorro Ríos Trejos, mi tutora quien me apoyó en la elaboración de la presente Tesis.

A mi compañera de tesis, Isaritz Osorio, quien a pesar de todos los obstáculos salimos adelante una con el apoyo de la otra.

A mi esposo German Brenes quien me dio su apoyo en los momentos más difíciles de la realización de esta tesis siempre me motivó a seguir adelante.

Y a todas aquellas personas que me apoyaron en la realización de este trabajo de una u otra manera así como a la Dirección Especifica de Acuerdo Marco de la DGCE/MHCP.

**Ana Cristian Dinarte Marin**

## **AGRADECIMIENTOS:**

Doy gracias a mis padres Félix Osorio e Isabel Olivares, quienes a través de su amor, apoyo incondicional, oraciones y consejos, me han ayudado a alcanzar esta y todas las metas que me he propuesto en la vida. Por asegurarme la oportunidad de tener una formación académica y espiritual.

A mis hermanos, por ser una parte importante en mi vida, por creer en mí siempre y por todo el amor recibido por ellos, al resto de mi familia en especial a Manuel Vega por el cariño y apoyo recibido en mi desarrollo universitario.

A Melvin Quinto, porque es una persona muy importante en mi vida, con su gran amor y paciencia, me ha acompañado en mis buenos y malos momentos.

A mi compañera de tesis, con quien he compartido, aventuras, desavenencias, y tantos logros, por sus palabras de aliento cuando más las he necesitado. Te quiero mucho mi Aní, aun seguiremos compartiendo muchas cosas más.

A todos mis amigos, amigas, compañeras de trabajo, a mis profesores y todas aquellas personas que han sido importantes y que me acompañaron en esta carrera.

A mi tutora por su constante apoyo y de igual forma a la Dirección General de Contrataciones del Estado, en especial a Don Alejandro Chávez Director de Acuerdo Marco y a su equipo de trabajo.

Y por último al ser más especial de mi vida, mi Padre Celestial, al que ni con todas las palabras existentes podría terminar de agradecer su infinito amor y misericordia para conmigo, Él que jamás me ha desamparado y que nunca lo hará, mi eterno amor y agradecimiento hacia Él.

**Isaritz Yusette Osorio Olivares.**

## RESUMEN:

Las contrataciones administrativas son de gran importancia en el desarrollo del país, en tanto que son un medio para garantizar las adquisiciones de las diferentes instituciones y entidades administrativas con el propósito de alcanzar el interés colectivo, la transparencia del gasto público y el control presupuestario.

La aprobación de la Ley 737 y su reglamento en el año 2010 referida a las contrataciones Administrativas del Sector Público ha implicado la puesta en marcha de novedosos procedimientos de compras, así como la implementación y utilización del sistema electrónico para las notificaciones estableciendo con ello una nueva relación jurídica contractual de carácter virtual que permite ahorros presupuestarios, mayor agilidad e incluso un alto grado de transparencia y publicidad.

Entre los novedosos procedimientos de compra que establece la ley, encontramos el Acuerdo Marco a implementarse en Nicaragua, el cual constituye un proceso administrativo de compra ejecutado y administrado por el Órgano Rector del Sistema Nacional de Compras Públicas, que busca satisfacer la demanda (adquisición) de bienes y servicios de parte de las instituciones de la Administración Pública (Estado), que tiene como herramientas necesarias para su funcionamiento, los estudios económicos de factibilidad que van desde la necesidad del producto, la calidad, el presupuesto, los descuentos, las garantías, promociones, la cobertura, entre otros, hasta el aprovechamiento de las nuevas tecnologías informáticas como medios para la transabilidad y transaccionalidad.

Se Busca fortalecer principios básicos de la buena gestión pública como la transparencia, eficacia y eficiencia, así como también, la modernización de las Instituciones del Estado cuyas buenas prácticas, ya se han implementado en otros países, tanto de Europa como de Latinoamérica, que han dado grandes resultados y

beneficios como lo son el ahorro monetario, administrativo y logístico en la reducción de costos por parte del Estado en la adquisición de bienes y servicios.

Precisamente por considerar de vital importancia para el desarrollo de nuestro país hemos decidido efectuar el presente trabajo de culminación de nuestros estudios universitarios y que hemos llamado "**Sistema de Contrataciones del Sector Público en Nicaragua**" siendo el **Subtema: Dinamización del Sistemas de Contrataciones Públicas en Nicaragua con la con la implementación de la Modalidad de Acuerdo Marco.**

El trabajo lo desarrollamos en siete capítulos, a saber: En el Capítulo I nos referimos a las Generalidades del Derecho Administrativo, su definición, principios y característica.

El Capítulo II abordamos el Contrato Administrativo y sus características.

El Capítulo III refiere al Sistema de Contrataciones Administrativas del Sector Público en América Latina y Nicaragua, en el cual desarrollamos los aspectos más importantes de la Administración Pública, desatacando la estructura orgánica de éste y las características esenciales de la centralización y descentralización administrativa así como los órganos que componen cada uno de ellos.

El Capítulo IV abordamos la dinamización de los procesos de contratación mediante la modalidad de Acuerdo Marco. Su definición y ventajas

En el Capítulo V señalamos el procedimiento para contratar a través de Acuerdo Marco

Capítulo VI Derecho comparado en relación al acuerdo marco, particularmente tratamos Chile, Panamá y Costa Rica entre otros.

Capitulo VII, será el Análisis de la Importancia de la Modalidad de Acuerdo Marco.

## **INTRODUCCION.**

La implementación de la ley No. 737 de contrataciones Administrativas del Sector Público Nicaragua en el año 2010 y su reglamento, representa un esfuerzo de la Administración Pública por introducir cambios para la modernización del Sistema de Compras Públicas. En ella se regula la relación de todos los sujetos que intervienen en los procesos de compras dentro del Sistema de Contrataciones Públicas y se incorporan disposiciones legales que establecen modalidades de contrataciones como la subasta a la inversa, compras corporativas y acuerdos marco (convenios marco).

La implementación de este cuerpo normativo no sola ha contribuido de manera general a satisfacer las necesidades colectivas a través de las adquisiciones de bienes, servicios y obras del sector público, sino que también ha permitido una mayor transparencia en el uso de los recursos provenientes de los impuestos que los contribuyentes pagan al Estado al producirse una mejora en la planificación por las diferentes instituciones públicas y municipalidades mediante la elaboración de los Programas Anuales de Contrataciones (PAC) los que han sido publicados por las diferentes entidades del Estado en el portal Nicaragua Compras, el cual se ha constituido como una herramienta de transparencia y publicidad de las contrataciones.

A pesar de esos avances significativos es necesario destacar que aún hace falta implementar aspectos regulados en la ley que permitirán no solo el cumplimiento efectivo de la misma, sino también ser parte del proceso de modernización que se están produciendo en América Latina.

La implementación de la ley 737 y los avances que se presentan a nivel internacional en materia del Derecho Administrativo y particularmente con el Sistema de Compras imponen un proceso dinámico, audaz, eficiente apegado a Derecho para responder con premura y pertinencia las necesidades colectivas.

Nuestro trabajo particularmente estará haciendo énfasis en la urgente necesidad de implementar los contratos marco como una nueva forma de comprar bienes y servicios



por parte del Estado de Nicaragua, denominada Acuerdos Marco, que se encuentra tipificada en la Ley N° 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Estado”, su Reglamento, Decreto 75-2010 y las reformas al Reglamento contenidas en el Decreto 22-2013. Sustentado en principios fundamentales como la transparencia, eficacia y eficiencia.

## **JUSTIFICACIÓN:**

Elegimos este tema basándonos en la necesidad cada vez cambiante de las condiciones en que se desarrollan los mercados públicos a nivel internacional; el progresivo avance de las tecnologías de la información y comunicación; y la implementación de estas como soluciones a las necesidades del Estado a través de las compras públicas; así mismo de la creación de espacios más ágiles, accesibles y dinámicos para el desarrollo de las compras públicas; el ahorro de gestión y de recursos para el Estado; la aplicación de las novedosas modalidades de contratación como Acuerdos Marco que contempla la realización de transacciones electrónicas y el ahorro institucional y presupuestario en los procesos de contratación para así de esta manera lograr un Sistema cada vez más eficiente y eficaz que permita mayor publicidad, transparencia, economía y gestión efectiva de los procesos de compras a través de recursos tecnológicos que contribuyan a desarrollar operaciones de oferta y demanda en tiempo real dentro del Mercado Público Nacional.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL.**

Valorar la importancia del Acuerdo Marco en el fortalecimiento de los Procesos de Contrataciones Administrativas del Sector Público en Nicaragua.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Conocer el funcionamiento del Sistema de Contrataciones Públicas.
2. Analizar los avances en la implementación la Modalidad de Acuerdo Marco en las Compras Públicas.
3. Conocer la importancia de la Modalidad del Acuerdo Marco en los procesos de Contratación Pública.
4. Identificar las ventajas y desventajas de Acuerdo Marco en el Proceso de Contrataciones Administrativas para Sector Publico.

# INDICE.

INTRODUCCION.....	8
<b><u>CAPITULO I. GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1. DEFINICIÓN.....	1
2. ACTO ADMINISTRATIVO.....	3
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	5
A). Historia del Derecho Administrativo. ....	5
B) Derecho Administrativo en Nicaragua.....	6
4. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	8
7. RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO	15
<b><u>CAPITULO II. CONTRATO ADMINISTRATIVO.....</u></b>	<b><u>24</u></b>
<b><u>Tipos de Contrato Administrativo.....</u></b>	<b><u>25</u></b>
Características de los Contratos Administrativos .....	27
1) Relación de colaboración entre el Estado y el particular .....	27
2) Poseen cláusulas exorbitantes.....	28
a) Transparencia.....	32
b) Equidad.....	33
c) Confidencialidad.....	34
d) Eficiencia.....	34
e) Selección objetiva.....	35
f) Libre concurrencia.....	35
g) Cumplimiento.....	35
<b><u>CAPITULO III. SISTEMA DE CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO EN LATINOAMERICA Y NICARAGUA.....</u></b>	<b><u>36</u></b>
La Administración Pública en Nicaragua .....	36
<b><u>Estructura orgánica de la Administración Pública.....</u></b>	<b><u>37</u></b>

<b>La organización de la Administración pública</b> En nuestra legislación, el artículo 144 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo, recae en una sola persona que es el Presidente de la República. ....	38
En Nicaragua, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el Poder Ejecutivo desarrolla funciones de gobierno y de Estado. ....	38
El artículo 3 de la misma Ley señala: .....	38
<b>La centralización administrativa</b> .....	38
El artículo 4 de la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, en el artículo 4 párrafo 1 define: .....	38
<b>Características de la centralización</b> .....	39
<b>La descentralización administrativa</b> .....	40
<b>Órganos descentralizados en Nicaragua</b> .....	41
<b>Características de la descentralización encontramos:</b> .....	42
<b>La desconcentración administrativa</b> .....	43
<b>Órganos Desconcentrados de Nicaragua</b> .....	44
<b>DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION</b> .....	44
<b>SISTEMA DE CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO EN LATINOAMERICA.</b> .....	45
Concepto.....	45
<b>ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COMPRAS EN LATINOAMERICA</b> .....	47
Reforma del Sistema de Compras Públicas en Chile: .....	48
Reforma del Sistema de Compras Públicas en Brasil. ....	52
Reforma del Sistema de Compras Públicas en Filipinas. ....	54
Especialización del Sistema de Compras Públicas en Nicaragua.....	58
Inicio de la Modernización de las contrataciones gubernamentales. ....	59
Contrataciones Municipales.....	60
Modernización del Estado. ....	61

Concepto del Sistema de Contrataciones Administrativas en Nicaragua. ....	64
Funciones y Atribuciones del Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público: .....	66
Clasificación de los Contratos Administrativos de Acuerdo a Nuestra legislación.....	68
Contrato de Obra Pública. ....	68
Contrato Administrativo de Suministro. ....	69
Compraventa Administrativa de Bienes Muebles. ....	69
Acuerdos Marco.....	70
Adquisiciones a través de Acuerdos Marco. ....	70
Contrato Administrativo de Servicios Generales. ....	70
Contratos Profesionales de Consultoría. ....	71
Adquisición de Bienes Inmuebles de Particulares. ....	72
Contrato Administrativo de Arrendamiento.....	72
Contrato Administrativo de Arrendamiento de Equipos o Maquinarias. ....	72
Regulación Jurídica del Sistema de Contrataciones en Nicaragua.....	73
<b><u>Capítulo IV: DINAMIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN MEDIANTE LA MODALIDAD DE ACUERDO MARCO. ....</u></b>	<b><u>76</u></b>
DEFINICION DE ACUERDO MARCO: .....	76
Ventajas de los Acuerdos Marco.....	78
Las ventajas de los Acuerdos Marco para el ahorro presupuestario, administrativo y logístico. ....	78
<b><u>CAPITULO V: PROCEDIMIENTO PARA CONTRATAR A TRAVES DE ACUERDO MARCO.....</u></b>	<b><u>84</u></b>
<b><u>CAPITULO VI: DERECHO COMPARADO EN RELACION AL ACUERDO MARCO. ....</u></b>	<b><u>90</u></b>
CONVENIOS MARCO CHILE .....	90
CONVENIOS MARCOS EN PANAMA.....	94
CONVENIOS MARCOS EN COSTA RICA. ....	98
CONVENIOS MARCO EN ECUADOR. ....	99

CONVENIOS MARCO DE PERÚ. ....	102
CONVENIOS MARCOS EN COREA. ....	103
<b><u>CAPITULO VII: ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA DE LA MODALIDAD DE ACUERDO MARCO,.....</u></b>	<b><u>106</u></b>
<b><u>(DECRETO 75-2010 Y DECRETO 22-2013) .....</u></b>	<b><u>106</u></b>
<b><u>CONCLUSIONES: .....</u></b>	<b><u>109</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA.....</u></b>	<b><u>111</u></b>
<b><u>ANEXOS .....</u></b>	<b><u>114</u></b>

## CAPITULO I. GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

### **1. Definición.**

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado, la función administrativa y la relación entre los particulares y el aparato público. Tradicionalmente, se ha entendido que administración es una subfunción del desarrollo humano del mundo encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el público y la seguridad y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.). Es por ello que hablar de Derecho Administrativo nos remite a la Administración Pública porque es este derecho el que regula la actividad que realizan las diferentes instituciones del Estado.

Idelfonso Palma (2008, p.19) cita a Santi Romano, al definir que el Derecho Administrativo

Es el sistema de principios de Derecho Público que regula la actividad completa con la que el Estado cumple sus fines. (p.19)

Para Palma en esta definición encontramos tres elementos de valor, realmente constitutivos de la ciencia del derecho administrativo. El primero es el que se refiere a los principios; el segundo es el que se refiere a la actividad del estado y el tercero es el que se refiere a los fines de este.

Encontramos otra definición más concreta sobre Derecho Administrativo desde el punto de vista del cumplimiento de la misión que tiene el Estado. (Palma 2008)

Es el ordenamiento jurídico de la actividad política o del Estado, encaminado a procurar y hacer efectiva la formación, conservación y perfeccionamiento de las instituciones mediante las cuales el Estado cumple sus fines (p.21).



También se puede considerar que “El Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho Público que tiene por objeto la organización, los elementos y las formas de actividad de la administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos”. – Zanabini.

Santos Morales (2012) a través de Fernández Ruiz define el Derecho Administrativo de la siguiente manera:

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares. (p.19)

Se concibe al Derecho Administrativo como un conjunto de normas jurídicas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa , es decir de un lado, la organización del Poder Ejecutivo y el ejercicio efectivo de la función misma y las relaciones a que da a lugar este Ejercicio. (Rizo Oyanguren, 1992, p. 28).

Podemos concretizar que estas definiciones nos sugiere al Derecho Administrativo, como la rama del Derecho Público, especializado en el estudio de la organización y funcionamiento administrativo del Estado, teniendo su énfasis en el Poder Ejecutivo. Asimismo estudia los actos y procedimientos administrativos y todos los aspectos en materia administrativa relacionados con los demás poderes del Estado contemplados en nuestro ordenamiento jurídico y los gobiernos locales y autónomos.

Ahora bien consideramos necesario definir el término de Administración Publica al considerarla parte esencial del Derecho Administrativo en cuanto a la relación existente entre las funciones que realiza el Estado frente a las necesidades de la sociedad.

En este sentido Palma 2008, define la administración pública:

Como el conjunto de actividades relacionadas con los organismos que el hombre ha creado para procurar la satisfacción de ciertas necesidades que miran a la conectividad. (p.2)

Para el profesor Armando Rizo Oyanguren (1991) hablar de administración pública es lo mismo que hablar función administrativa y lo define como:

La actividad que el estado realiza a través del poder ejecutivo dirigida a la realización de los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad. (p.2).

En relación a la definición de Función Administrativa el profesor Jorge Escorcía (2009), se plantea lo siguiente:

Al igual que las otras funciones del Estado, la función administrativa puede analizarse desde un punto de vista formal y material. Con el criterio formal la función administrativa se define como aquella actividad que el estado realiza por medio del poder Ejecutivo la cual se exterioriza mediante el Acto Administrativo. (p.60).

## **2. Acto Administrativo**

El Acto administrativo debe estar regido por un ordenamiento jurídico que defina claramente cómo debe ser el actuar de los funcionarios que ejercen la función administrativa. Nuestra Carta Magna en su artículo 183 (2010) establece que

“Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República”, siendo esta la Norma Jurídica Suprema a la cual se le debe el estricto cumplimiento a sus disposiciones.

Si bien con anterioridad decíamos que la Función Administrativa refiere por excelencia al Poder Ejecutivo, se debe tomar en cuenta a como mencionamos con anterioridad, que los demás poderes del Estado también ejercen función administrativa ya que esta es heterogénea, pueden realizar múltiples actividades de la administración pública en general que no exactamente son del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo de conformidad con la ley 290, "Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo" en su artículo 3 se establece que éste lo integran el Presidente de la República, el Vice-Presidente de la República, Ministerios de Estados, Entes Gubernamentales, Bancos y Empresas Estatales y para el mejor cumplimiento de sus funciones pueden organizarse de forma descentralizada o desconcentrada. Así mismo en este cuerpo normativo se establece el actuar de cada funcionario que forma parte de este Poder además se definen las funciones que como servidores públicos deben de realizarse

Escorcía (2009, p.64) nos refiere diferentes actividades que se encuentran dentro de la función administrativa y que no son exclusivas del Poder Ejecutivo como por ejemplo: hacer constar la constitución, modificación y extinción de las relaciones entre particulares (como las inscripciones en los registros públicos: propiedad, estado civil, comercio, etc.) esto es función del Poder judicial al estar los registros adscritos a la Corte Suprema de Justicia según lo dispuesto en el artículo dos de la ley de Registros Públicos.

Se puede considerar a la Administración Pública como una subsunción del Gobierno encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el orden público y la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.).

En la forma más simple, se ha dicho que el Derecho Administrativo es "el derecho relativo a la administración", expresión que nos da un concepto cabal de materia. Este concepto se desprende del hecho de que la actividad administrativa (pública), engendra necesariamente relaciones entre ellas y los administradores; relaciones que requieren normas jurídicas para

ser ordenadas y eficaces. Estas normas constituyen lo que se llama Derecho Administrativo.

### **3. Evolución Histórica del Derecho Administrativo**

#### **A). Historia del Derecho Administrativo.**

El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo. (Santos Morales 2012, pp14-15)

En este mismo orden de ideas, el nacimiento de este Derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante la época de la Asamblea Constituyente como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del Poder Público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Una de las instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del Derecho Administrativo fue el Consejo de Estado Francés, el cual a través de su evolución logró que el Derecho Administrativo evolucionara junto con él. Cuando surge el Consejo de Estado Francés goza de una facultad de justicia “retenida”, que consistía en el derecho que tenía el Rey de resolver él mismo la última instancia en cualquier proceso.

El profesor Fernando Garrido Falla, (1952, p.p.213-221) nos remite a que el Derecho Administrativo es un fenómeno histórico que nace con el Estado de Derecho, vinculado a las ideas y principios de la Revolución Francesa, aunque reconociendo la existencia de algunas instituciones antiguas que hacen referencia a la administración, pero que no constituyen derecho administrativo, sino más bien simples precedentes históricos. Sin

embargo, el mismo señala, que sin tales precedentes posiblemente el continente Europeo hubiese conocido (al igual que los países anglosajones del siglo XIX) una larga era de la administración judicial, sin haber podido crear un fuerte y poderoso aparato administrativo centralizado, heredado del antiguo régimen las cuales habían sostenido una lucha subterránea, y a menudo eficaz, contra los intentos de la monarquía para modernizar la administración y reformar la sociedad; dicha resistencia de los parlamentos alcanzo su cima con Luis XV y Luis XVII. Ante esta resistencia la asamblea constituyente logra romper de forma definitiva todas las situaciones que fuesen susceptibles que los tribunales desafiase a la autoridad del estado, esto mediante la creación de un mecanismo jurídico, que limitara esta posibilidad.

La historia demuestra que el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las Instituciones Administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el Derecho Administrativo proviene de tiempo inmemorial.

## **B) Derecho Administrativo en Nicaragua.**

El Derecho Administrativo, como hemos venido trazando surge ante la necesidad que pueda experimentar o sufrir la colectividad y asimismo es un mecanismo de defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública y esta a su vez la racionalización del Poder Público en beneficio de la colectividad, lo cual se transforma día a día debido a los conflictos que se presentan.

En Nicaragua según el profesor Escorcía (2009), surge el Derecho Administrativo mediante la transformación realizada inicialmente durante el gobierno de Jose Santos Zelaya cuando este asume el poder en 1893, periodo mediante el cual caracterizó su forma de gobierno por la configuración del Estado y el Derecho en un sentido liberal democrático que se había venido desarrollando en periodos anteriores consolidándose la unidad territorial del Estado

y la reincorporación de la Mosquitia, se reorganizó el régimen municipal dictándose la ley Orgánica de Tribunales en 1894, la que se rigió hasta Enero de 1999 cuando entro en vigencia la actual. En este periodo también se promulgaron los actuales código civil (1904) y el código de procedimiento civil (1906), y en este último año también se dictó la Ley del Notariado la cual está aún vigente con algunas reformas.

Asimismo se continuó con la misma forma de gobierno republicano democrático y representativo, el cual estaba integrado por tres poderes; el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo el ejecutivo representado por un presidente el cual era elegido a través del Sufragio Censitario, mediante el cual solo los varones tenían derecho a ejercer el sufragio, fue hasta el año 1955 que las mujeres pudieron ejercer el sufragio, el cual se implementó con el gobierno de Zelaya. Además el presidente Zelaya logró separar a los Canónicos del Estado y paso a ser un estado laico, mediante el cual los ciudadanos podían optar por la religión que considerasen conveniente, como consecuencia de esta separación se dio lugar a la creación el Registro Civil de las Personas, el cual sería asumido por los municipios, desplazando de esta manera a la iglesia.

De igual manera encontramos que en la Constitución Liberal de 1893 se introdujo por primera vez el Recurso de Amparo, Ley de Imprenta, Ley Marcial y Ley Electoral, las cuales debían regularse por una ley de Rango Constitucional, todos estas tendencias modernas que cambiaron el sistema de gobierno que existía fueron producto de los conocimientos adquiridos por el gobernante Zelaya en su estadía en Francia, lo cual trajo consigo el fortalecimiento de la administración pública y del derecho público en general.

A su vez, mediante Decreto Presidencial el presidente Zelaya estableció que debía impartirse una cátedra de Derecho Administrativo en toda la carrera de Derecho, pero fue en el año 1960 que el Plan de estudio de la carrera de Derecho sufrió modificaciones y se estableció dos cursos de Derecho Administrativo los cuales debían de impartirse en el segundo semestre del tercer año y en el primer semestre del cuarto año, modificación que duro hasta 1999, quedando actualmente establecido que se imparten en el primer y segundo semestre del cuarto año de la carrera y actualmente observamos que el derecho

administrativo en nuestro país ha experimentado una constante evolución a partir de las reformas de 1945; como ha sido la creación de una Sala de lo Contencioso Administrativo en la Corte Suprema de Justicia; se ha aprobado una Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, una Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, etc.; las cuales se han dado desde el gobierno del General José Santos Zelaya, no podemos dejar de mencionar los catedráticos precursores de esta materia como han sido el Dr. José Pallais Godoy, Dr. Idelfonso Palma, Dr. Armando Rizo Oyanguren, los cuales han dado inicio a la enseñanza de esta materia del derecho público.

#### **4. Fuentes del Derecho Administrativo.**

Fuente del Derecho es todo aquello que da nacimiento al Derecho objetivo, a las normas jurídicas. Como fuente de Derecho Administrativo se entiende aquellas formas o actos a través de las cuales se manifiesta su vigencia.

Tradicionalmente se distinguen las fuentes formales de las fuentes materiales del derecho. Las primeras serían aquellas que directamente pasan a constituir el derecho aplicable, y las segundas las que promueven u originan en sentido social-político a las primeras. Fuentes en sentido formal serían la Constitución, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia; fuentes en sentido sustancial serían los hechos sociales, doctrinas y costumbres. Algunos autores no distinguen entre uno y otro tipo de fuentes, y dicen así que las fuentes del derecho administrativo son la ley (en sentido amplio), la doctrina y la costumbre; otros agregan a los hechos como fuente formal.

El profesor Flavio Escorcía, (2009), entiende por fuentes:

Todo aquello que da nacimiento al derecho objetivo, es decir, aquello que da nacimiento a las normas jurídicas. (p.87)

Flavio Escorcía, (2009), define como fuente del Derecho Administrativo:

“Aquellas formas o actos a través de los cuales se manifiesta su vigencia, es decir, de donde proceden, de donde se originan las normas jurídicas”. (p 87-88)

No obstante, no se puede pasar por desapercibido que las normas jurídicas surgen como producto de ciertos fenómenos sociales, ideológicos y políticos, que debido a la fuerza o intensidad con que se manifiestan hacen que el legislador les de forma y los incorpore como textos legales, por lo cual la Norma Jurídica no es más que la expresión normativa de las pretensiones ideológicas de las fuerzas reales del poder que emana del pueblo. (Escorcia, p.88)

Para el presente estudio vamos a utilizar el sistema clásico; y a diferenciar las fuentes directas, escritas e indirectas de nuestro Derecho Administrativo:

#### **Las fuentes directas y escritas del Derecho Administrativo son:**

- **La Constitución Política:** norma fundamental del ordenamiento jurídico que regula la organización del Estado y las reglas esenciales de la organización de la sociedad, que le sirve de base, particularmente al regular los derechos fundamentales de los ciudadanos. De la Constitución Política se originara todo el desarrollo legal, reglamentario, así como todas las actuaciones de los Poderes del Estado y lógicamente de la Administración Pública.
- **Los Tratados internacionales:** Su inclusión en el orden de prelación obedece a una tendencia mundial que en los siglos XVIII y XIX incluyó los derechos individuales y en el siglo XX los derechos humanos. Los tratados internacionales contemplados hasta el momento en nuestra Constitución Política, tienen rango de ley constitucional según lo establece el Artículo 46 de la Carta Magna.



- a) **Las leyes (ordinarias, especiales, orgánicas, generales y concretas):** Nuestro ordenamiento jurídico hace referencia a distintas clases de leyes, dentro de las cuales en derecho administrativo sobresalen las leyes ordinarias (que exigen carácter general de mayoría simple en la Asamblea Nacional para su aprobación, y no versan sobre asuntos de competencia de las leyes orgánicas) y las leyes orgánicas (relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución)

El Dr. Rizo Oyanguren (1991), en relación a esto nos dice:

“La teoría de las fuente del derecho suele hablar de preeminencia de la ley, expresión que significa que la voluntad estatal que se manifiesta en forma de ley prevalece jurídicamente sobre toda otra manifestación estatal; la ley no puede ser derogada sino por otra ley del mismo rango” (p.44).

- **Reglamentos y Decretos:** Los actos de la administración reglamentados, se pueden dividir en internos y externos según establezcan o no una relación jurídica con el particular. El acto interno sería la orden o instrucción que el Estado da a sus órganos para el desempeño de sus funciones; el acto externo, sería una relación entre terceros en la que el particular es contemplado a título de objeto. La facultad de dictar un reglamento interno está implícita en la facultad constitucional que tiene el Poder Ejecutivo de regir la administración. El ejercicio de la función administrativa, en efecto, no puede ser guiado únicamente por órdenes individuales a los agentes estatales: es necesario que se den a los agentes administrativos los lineamientos generales a los cuales deben sujetar su actividad.

El Dr. Rizo Oyanguren (1991) cita a Garrido Falla, el cual define reglamento como: “toda disposición jurídica de carácter general dictada por la administración pública y con valor subordinado por la ley”

En lo referente a los reglamentos el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las leyes ordinarias, lo cual le permite tener un campo más amplio que el de mera ejecución de la disposición jurídica al poder determinar si la disposición jurídica es merecedora de ser reglamentada con posterioridad a su publicación(1991, p.47).

Existen dos clases de reglamentos; los reglamentos ejecutivos y los reglamentos administrativos, los primeros son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior, siendo este desarrollo parcial, es decir de determinados artículos de una ley o pueda que sea una reforma total; en cambio los segundos no están subordinados a ninguna ley y se les llama autónomos por no referirse a determinada ley sino que son manifestaciones de voluntad de la Administración Pública con atribuciones legales expresas para crear, dictar normas jurídicas generales, impersonales, objetivas en el ejercicio de las atribuciones que le son propias.(1991, p.p 49-50).

- **Las resoluciones administrativas:** en su carácter de orden dictada por el responsable de la administración pública y que está basada en el área donde rige el servicio en cuestión. Según los expertos, tiene carácter general, obligatorio y permanente.
- **Las ordenanzas municipales:** Para el Dr. Rizo (1991) estas son: “disposiciones que regulan lo referente a la buena marcha del municipio y solo tienen aplicación dentro de esta demarcación territorial”. (p.54).

Según el Artículo 18 de la Ley de Municipios, el dictar ordenanzas municipales, es una de las funciones normativas del Concejo. En las mismas se establecen las orientaciones generales en los asuntos económicos, políticos y sociales del municipio y las orientaciones particulares sobre temas específicos de interés comunitario, expresadas a través de ordenanzas y resoluciones.

#### **Fuentes no escritas:**

- Los principios generales del derecho: Entre los más utilizados en Derecho administrativos están: buena fe, audiencia de los ciudadanos, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, prohibición de la indefensión, objetividad como regla de la actuación administrativa, continuidad del funcionamiento de los servicios públicos, etc. El principio acerca de que nadie puede alegar su propia torpeza admite excepciones en el derecho administrativo, como una prerrogativa de la Administración Pública, porque atiende el interés general (Ejemplo: la revocación de un acto administrativo).
- La costumbre: Surge como fuente de derecho cuando hay el convencimiento popular abonado por una práctica y un cumplimiento usual, de que una regla determinada de conducta humana es una norma jurídica. Pero la costumbre no puede ser admitida como fuente de derecho administrativo a menos que una ley expresamente la autorice, según lo que expresamente señala nuestra Constitución Política en su artículo 32:

*“Ninguna persona está obligada a hacer la que la ley no mande ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe”.*

El Dr. Rizo Oyanguren (1991) nos dice en relación a la costumbre como fuente de derecho:

La doctrina no admite la costumbre como fuente del Derecho Administrativo o le concede escasísimo valor. Se alega que la obra del Derecho Administrativo es de creación legal, de derecho escrito, producto reflexivo de la voluntad del legislador, que el pueblo no administra, se deja administrar, y que, en consecuencia, no hay lugar

hábil en la vida administrativa para que la conciencia popular haga acto de presencia como puede hacerlo en la vida civil. (p.55)

### **Fuentes indirectas:**

- **La jurisprudencia:** Existen dos concepciones de lo que es jurisprudencia: una, que es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales; otra, que son las interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechas por órganos jurisdiccionales. Esta segunda concepción es la se reconoce en nuestro país. La jurisprudencia se distingue de las demás fuentes del derecho en que ella es imperativa sólo en el momento en que el juez la aplica o reitera, pues el juez no está obligado a seguir las interpretaciones reiteradas y concordantes que él mismo u otros jueces superiores hayan dado a una norma.
- **La doctrina:** Es el conjunto de derechos, teorías, investigaciones y estudios científicos realizados por los expertos en la ciencia jurídica acerca de determinadas cuestiones. Es la opinión de los estudiosos de una rama del derecho y las soluciones que proponen. La doctrina estudia la legislación y también la jurisprudencia y hace las observaciones que estima pertinentes. La doctrina comprende las opiniones, teorías y especulaciones en materia administrativa, que constituyen elementos de importancia en la formación del Derecho. Esta fuente del Derecho Administrativo

### **5. Características del Derecho Administrativo**

- a) **Autonomía del Derecho Administrativo:** El Derecho Administrativo no consiste en un conjunto de normas excepcionales frente al derecho general representado por el Derecho civil, sino que constituye el ordenamiento común de la Administración Pública, es decir, un sistema jurídico autónomo paralelo al Derecho privado.
- b) **De naturaleza local:** El Derecho Administrativo es de naturaleza local porque tiene que ver con la organización política en nuestro país; Municipal y nacional.

- c) **Equilibrio entre privilegios y garantías:** La Administración Pública que tiene como objetivo la satisfacción de los intereses generales, dispone para ello de un relación de potestades reconocido por el Derecho administrativo. Ahora bien, al lado de esos privilegios, el Derecho administrativo también coloca una serie de garantías o controles como son el de atenerse a un procedimiento determinado para la producción de los actos administrativos, la limitación en la selección de sus contratistas, etc.
- d) **Carácter contingente del Derecho Administrativo:** Como ha señalado García Enterría, la producción de normas de carácter administrativo reguladoras de la actuación de las Administraciones Públicas es inmenso y no tiene comparación alguna con las normas de Derecho privado que tiene una gran estabilidad.<sup>1</sup>
- e) **Carácter contralor:** Esto es por los órganos que sólo tienen funciones de control, tales como la Contraloría General de la República siendo este un órgano rector que dentro de sus funciones está la de fiscalizar. También existen otros organismos que ejercen funciones de control, por delegación del poder estatal.
- **Carácter Común:** Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades (municipales, tributarias, etc.) y sus principios son aplicables a todas esas materias.

## 6. Principios del Derecho Administrativo

- a. **Principio de supremacía:** si bien existe diferencia entre un proceso administrativo y un proceso judicial, uno y otro deben tener como fundamento

---

<sup>1</sup> Esta característica, ha llevado a Carl Schmitt a denominar al Derecho Administrativo como ordenamiento de "legislación motorizada".

común, los valores, principios y normas que establece la Constitución, debiéndose poner cuidado en reconocer los casos en que éstos son predicados para cada tipo de proceso. En virtud de la supremacía constitucional, todo el ordenamiento jurídico debe guardar armonía con los valores, principios y normas, por lo que, en materia administrativa, como en cualquier otra, el derecho de defensa y el de audiencia deben sostenerse plenamente.

- b. **Principio de antiformalismo:** El derecho administrativo se ejercita bajo principio que tendiendo al derecho de defensa, persiguen características de oficiosidad, celeridad, sencillez y eficacia de su trámite; es decir, busca el antiformalismo de los procedimientos establecidos. Debe sin embargo, hacerse hincapié que esta flexibilidad de los procedimientos, no es un elemento para se incumpla con el debido proceso administrativo.
- c. **Principio de oficiosidad:** el impulso del procedimiento corresponde a la autoridad administrativa, salvo en los casos de impugnaciones a actos emanados de la autoridad pública y que fueron iniciados por el administrado.
- d. **Principio de presunción de legalidad:** la característica del acto administrativo de ser *iuris tantum* de legitimidad y de haber sido emitido buscando la tutela de un interés general, presume que el acto administrativo es de buena fe y está investido de legalidad.

## **7. Relación del Derecho Administrativo Con Otras Ramas Del Derecho.**

El Derecho Administrativo como hemos mencionado con anterioridad, es aquella rama del Derecho público que regula la actividad del Estado, pero en especial aquella que se realiza en función administrativa, relativa al poder del Desarrollo Humano. En el ejercicio de esta tarea el Derecho Administrativo se relaciona intrínsecamente con otras ramas del Derecho tanto público como privado.

Para el profesor Escorcía (2009), se relaciona con el **Derecho Constitucional** en cuanto a lo siguiente: uno de los aspectos fundamentales del Derecho Administrativo tiene que ver con la organización del poder público, la prestación de los servicios básicos, la responsabilidad de la Administración Pública, el principio de legalidad o la misma facultad de los administrados de conocer cualquier información que el Estado tenga sobre él. Todas estas normas básicas de funcionamiento que se refieren a la estructura misma del Estado se encuentran en la Constitución Política, que es la Ley Suprema, es el tronco del que parten todas las otras ramas del derecho, así como las reglas en materia de derechos humanos, las cuales deben ser incluidas y respetadas en la acción de la administración pública. Tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Constitucional pertenecen al área del Derecho Público, pero el Derecho Constitucional es general, porque estudia la organización general del Estado, los derechos y garantías constitucionales, establece principios, así como el procedimiento de reforma constitucional, en cambio el Derecho Administrativo, es más especializado puesto que se encarga de estudiar en forma más concreta la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y los aspectos administrativos de los otros Poderes del Estado y demás Instituciones Administrativas, además establece las reglas para la aplicación práctica de aquellos principio y derechos consagrados en la Constitución.

También señala que para algunos juristas el Derecho Administrativo es un Derecho Constitucional concretizado, debido a que para la puesta en práctica y aplicación de las normas generales del Derecho Constitucional es necesario que exista un derecho que regule los mecanismos para que tales disposiciones puedan materializarse en la práctica. La relación entre ambas ramas del derecho es tan íntima, que se ha pensado en unificarlo y denominarlo o como “Derecho del Estado”

Asimismo tiene relación con el **Derecho Penal**: partiendo de que tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo se imponen sanciones, se relacionan también en la regulación de la función administrativa de instituciones ligadas al derecho penal, tales como, Ministerio Público, Sistema Penitenciario, Policía Nacional. Por otro lado

señala que el Derecho Penal garantiza la existencia y el normal funcionamiento de la institución administrativa, garantizando especialmente con las sanciones que establece, la lealtad y comportamiento adecuado de los funcionarios públicos.

Relaciona que existe una conexión con el **Derecho Procesal**: puesto que como bien se conoce el Derecho Procesal es la rama del Derecho Público que regula el ejercicio de la función jurisdiccional, las reglas de procedimiento. Las reglas de procedimiento que el Derecho Procesal, no podrían cumplirse sin los servicios judiciales que la administración organiza, La Constitución Política impone a la administración, el deber de proceder según formas garantizadoras de los derechos e intereses de los administrados, contra las arbitrariedades del poder. El procedimiento administrativo contempla y establece conductas que deben ser ajustadas en el ejercicio de sus funciones por los órganos de la Administración Pública. Derecho Procesal también establece mecanismos de defensa de derechos cuando los usuarios de la administración pública y/o funcionarios públicos, sienten que han sido violentados sus derechos.

En el desarrollo de las relaciones que genera el Derecho Administrativo podemos destacar la relación que tiene con una Rama Importante del Derecho como lo es el **Derecho Internacional Público** que radica en que la mayoría de las ocasiones el Poder Ejecutivo es el que origina y aplica los tratados y convenios internacionales, además tiene la función de definir, expresar y difundir la política exterior, mediante el Presidente de la República que es el Jefe del Estado y representante de la nación. En algunos tratados, se orienta como debe dirigirse la gestión de algunos servicios públicos, como por ejemplo el CAUCA-RECAUCA en el Sistema Aduanero, esto genera el Derecho Internacional Administrativo. Otra relación surge ante aquellas normas internas que tienen como finalidad regular los servicios estatales en el exterior a quienes están encomendadas las funciones del Derecho Internacional. Asimismo en su relación con **el Derecho Internacional Privado**: podemos destacar que está formado por normas orientadas a regular la posición jurídica de los extranjeros frente al Derecho Administrativo interno del Estado.



Su relación con **Derecho Laboral** se basa en los conflictos laborales que se ventilan ante los órganos administrativos como primera instancia para ser resueltos, El Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio del Trabajo se encarga de la resolución de muchos de los conflictos en materia laboral. Las Figuras jurídicas como la conciliación, arbitraje o cualquier otro establecido en las leyes, son los utilizados por el Ministerio del Trabajo para dilucidar dichos conflictos.

En cambio la relación existente con el **Derecho Registral** se manifiesta en la conexión con el catastro y otras oficinas administrativas. Asimismo el Registro Público es órgano de la administración del Estado y los registradores son funcionarios públicos que cumplen con una determinada función administrativa.

Con el **Derecho Mercantil** Escorcía (2009, p. 85) cita al profesor Flores Valeriano (1990) al comparar al Derecho Mercantil con el Derecho Administrativo “ que las relaciones del Derecho Administrativo con el Derecho Mercantil y Civil, nos enseña la posibilidad de separar completa y mecánicamente el Derecho Público y el Derecho Privado. Las materias que estudia y regula el Derecho Comercial, presentan aspectos de interés público que el legislador y los órganos administrativos no pueden descuidar, por lo que en relación a ellas también emiten disposiciones y ordene, mediante las cuales organizan servicios públicos. En otros términos, el Derecho Administrativo aporta las normas jurídicas más adecuadas a las instituciones mercantiles, protegiendo los aspectos de orden público que están representan. Así sucede tratándose de ferias, Bolsas de Valores, Mercados, Almacenes Generales, Bancos, Exposiciones etc. Las relaciones entre comerciantes y particulares no quedan referidas exclusivamente al Derecho Mercantil, sino que son igualmente objeto de leyes y disposiciones administrativas, para evitar el dolo y el perjuicio de contrataciones inadecuadas e injustas. Son normas de control para garantizar la economía, la salud y el bienestar de los particulares. La Ley de los consumidores y su reglamento son un claro ejemplo como se relaciona el Derecho Administrativo con el Mercantil.

Escorcia sigue expresando que la relación existente del Derecho Administrativo en correlación con el **Derecho Financiero** y sostiene que: “el sostenimiento de la organización del Estado implica necesariamente gastos que este debe atender, procurándose los recursos indispensables. Tales egresos e ingresos son objeto de regulación de una sección del Derecho Administrativo, que es precisamente el Derecho financiero, que por su relevancia en la economía viene siendo una rama más del Derecho Público. De la relación de ambos surge el sistema regulador de las finanzas públicas, donde una actividad muy importante en el desarrollo del Estado es la recaudación. En nuestro país la entidad encargada de regular este sistema de finanzas públicas es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual no solo se encarga de la recaudación sino de crear los mecanismos reguladores del sistema de gastos a través de la creación del La Ley General del Presupuesto de la República”.(p.86)

## **8. Acto Administrativo**

La ley reguladora de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de Nicaragua. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 140 y 141 del 25 y 26 de julio del año 2000 en el artículo 2 señala:

“El Acto Administrativo es la declaración o manifestación de voluntad, juicio o conocimiento expresada en forma verbal o escrita o por cualquier otro medio que, con carácter general o particular, emitieren los órganos de la Administración Pública y que produjeran o pudieren producir efectos jurídicos”.

La doctrina Italiana ha definido al acto administrativo como la manifestación de voluntad mediante la cual la autoridad administrativa dispone en orden a los intereses públicos que tiene a su cuidado, ejercitando la propia potestad e incidiendo correlativamente en las situaciones subjetivas del particular.

El acto administrativo, aunque no es la única forma de manifestarse que tiene la Administración Pública, si es el único acto atacable o recurrible. Todo acto administrativo es generalmente un acto de la administración, pero no todo acto o actuación de la administración es un acto administrativo. Se debe dejar clara esta distinción, en el sentido de que solamente los actos administrativos son recurribles. Algunas actuaciones de la administración, en cuanto sus efectos se extinguen dentro de la administración misma, no constituyen actos administrativos. Como por ejemplo: las consultas evacuadas por las autoridades municipales sobre la aplicación de ordenanzas. Dichas consultas tendrá valor y aplicabilidad en la Municipalidad que las emitió, no generan efecto *erga omnes* para con el resto de los administrados.

### ***Tipos de Actos Administrativos***

Según la doctrina alemana, los actos administrativos, pueden clasificarse de la siguiente manera:

***Actos imperativos:*** por medio de los cuales la administración pública dicta un mandato, ordenanza o prohibición.

- ***Actos conformadores:*** los cuales modifican o extinguen una relación jurídica concreta o situaciones jurídicas generalizadas.
- ***Actos declaratorios:*** De una declaración de la administración pública se derivan consecuencias jurídicas.
- ***Actos registrales:*** Si bien es cierto, en Nicaragua los Registros Públicos Mercantiles y de bienes inmuebles son administrados por el Poder Judicial, su naturaleza jurídica es meramente administrativa. Los actos registrales no crean ni modifican situaciones jurídicas concretas, sino se limitan a establecer documentos públicos indubitables que certifican la realización de esas situaciones jurídicas.

A continuación se presenta una clasificación más académica de los diferentes actos administrativos:

Por su alcance:

***Individual:***

- Sus efectos jurídicos van dirigidos a personas determinadas.
- Adquieren eficacia para el administrado a partir de la notificación.
- Su vigencia se agota en el caso concreto a que se aplica.
- En algunos casos puede ser retroactivo.
- Para lograr la extinción de un acto administrativo individual (que crea derechos subjetivos a favor de particulares), la Administración Pública debe recurrir a la vía judicial.

**General:**

- El ejemplo típico es el reglamento.
- Van dirigidos a un número determinado o indeterminado de personas.
- Adquieren eficacia a partir de la publicación en el diario de publicaciones legales vigente.
- Un reglamento tiene vigencia indeterminada en el tiempo.
- No puede ser retroactivo.
- La Administración Pública puede extinguirlo en sede administrativa en cualquier momento.

**Por su formación:**

- Unilateral: No toma en cuenta el deseo o voluntad del administrado.
- Bilateral: Cuando la voluntad del particular contribuye a la formación del acto. Es el supuesto de los contratos administrativos.

### En razón de su finalidad:

- **Actos preliminares y de procedimiento:** etapas y diligencias preparatorias para la resolución administrativa.
- **Actos de resolución:** principal fin de la actividad administrativa. Son susceptibles de recursos administrativos y judiciales.
- **Actos de ejecución:** que tienen por objeto cumplir con lo dispuesto en las resoluciones administrativas.

### Elementos del Acto Administrativo

El acto administrativo posee requisitos esenciales que si faltan o están viciados provocan la nulidad absoluta del acto y el decaimiento del mismo, ya que no es subsanable y se retrotrae todo a la situación anterior, como si no hubiese dictado acto alguno. Los elementos o requisitos esenciales del acto administrativo son:

- **El sujeto:** En el acto administrativo operan a la vez dos tipos de sujetos: el sujeto activo y el pasivo. El primero será siempre un órgano de la administración pública competente en la figura de un funcionario o empleado público con facultad expresa para dictar el acto. El segundo sujeto (el pasivo) es el administrado o persona sobre la cual recae el efecto del acto administrativo dictado. Al hacer eso de los medios de impugnación, el sujeto pasivo se puede transformar en sujeto activo, y viceversa.
- **Motivación:** Es la expresión de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que preceden y lo justifican. La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y puede afectar la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente: sus decisiones deben

expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto

- **Objeto:** Es la resolución adoptada por la Administración Pública en el caso concreto, es el efecto práctico que se pretende obtener con el acto. El objeto debe cumplir con ciertas características:

Debe ser física y jurídicamente posible; es físicamente imposible cuando no es posible in rerum natura, es jurídicamente imposible cuando está prohibido por la ley.

Debe decidir todas las peticiones formuladas, pudiendo introducirse otras cosas no solicitadas. Si la Administración introduce una nueva cuestión, no puede resolver hasta tanto el administrado conteste por dicha cuestión ya que, en caso contrario, se estaría violando el derecho de réplica. Las nuevas cuestiones introducidas por la Administración no pueden afectar derechos adquiridos.

- **Procedimientos:** Son los pasos que deben darse previamente a la emisión del acto (cuando se trata de pasos posteriores a la emisión del acto, se trata de lo que se entiende como forma). En los casos en que la resolución, es decir el acto, pudiere afectar derechos constitucionales, la Administración, previo dictado del acto, debe solicitar el dictamen que lo declare.
- **Finalidad:** El fin del acto administrativo consiste en la satisfacción del interés público. Es el objetivo tenido en cuenta por el legislador al redactar la norma; no se pueden perseguir fines encubiertos, es decir que la finalidad no debe ser contraria a la ley. Es muy difícil encontrar el vicio en la finalidad. El fin siempre está reglado de acuerdo a nuestro derecho positivo y la discrecionalidad puede

ejercerse sólo con respecto al objeto del acto; es decir que la Administración Pública no puede, en ejercicio de sus facultades discrecionales, violar la finalidad del interés público señalada por la norma.

- **Forma:** Se refiere al modo en que, posteriormente al dictado del acto, la resolución llega a conocimiento del administrado. Las formas, en derecho administrativo, cumplen fundamentalmente una función de garantía, tanto de los derechos de los administrados como de la legalidad que debe existir en la actividad administrativa. En general, el acto administrativo debe ser escrito, fechado y firmado por la autoridad emisora. Excepcionalmente pueden admitirse otras formas: verbal (es la forma generalmente usada cuando se trata de la actividad de policía), gráfica (por ejemplo, los carteles de señalización de tránsito).

## **CAPITULO II. CONTRATO ADMINISTRATIVO.**

Desde que el hombre se agrupa como sociedad, surge la necesidad de que mediante el aporte de todos se satisficieran los requerimientos básicos de un conglomerado, por lo cual la sumatoria de esfuerzos en función de un fin público fue el objeto y el hecho productor de la unión del hombre y la instauración de una vida de tipo sedentaria.

El concepto del contrato administrativo ha sido objeto de muchas interpretaciones algunas partiendo de la Teoría General de los Contratos como vértice, otras desde un enfoque institucional del Estado viéndolo como el ente regulador de los mismos y por ese es que se dice que los contratos administrativos son aquellos que celebra la Administración Publica con el fin de resolver una necesidad de la colectividad.

Karlos Navarro, Valle y Bautista (2011), citan a Dromi y definen el Contrato Administrativo como:

“Acto jurídico bilateral celebrado entre la Administración Pública y un particular u otro órgano de aquella, que persigue un fin público y se somete a las reglas del derecho público”.

Partiendo de esta definición se puede decir entonces que mediante este tipo de contrato la finalidad primordial y trascendental que se persigue es el interés público, es decir, satisfacer las necesidades de la colectividad, mediante la ejecución de una obra pública como por ejemplo la construcción de una carretera o de un puente, la cual no es en lo más mínimo lucrativa sino una obra que acondicionara de una manera positiva la forma de vida de esa población que este siendo afectada.

En nuestra legislación encontramos una definición de Contrato Administrativo, la ley 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Publico”, en su Artículo 2, define el Contrato Administrativo como:

“Acuerdos de voluntades que crean o modifican derechos y obligaciones contractuales y que tiene como partes a un órgano o entidad perteneciente al sector público y a un contratista particular.

### **Tipos de Contrato Administrativo.**

Para el Dr. Navarro (2011), los contratos administrativos son de orden público, los cuales poseen sus particularidades y difieren de los contratos privados, por lo que encontramos una clasificación especial para ellos la cual se atiende de la siguiente manera:

- a) **Por las partes que se obligan.** Se clasifican en contratos unilaterales, cuando una sola parte se obliga hacia la otra, sin estarle esta, a su vez, obligada, y serán bilaterales cuando las partes quedan obligadas, recíprocamente, la una hacia la otra.
- b) **Por la relación que existe entre las prestaciones,** pueden ser Onerosos cuando las ventajas que otorgan a una de las partes le son concedidas a esta sobre la



base de una prestación que esa parte ha prometido o ha hecho a la otra. Por el contrario serán a título gratuito cuando dan lugar a una ventaja a favor de una de las partes, son prescindencia de toda prestación de esta a la primera.

- c) **Por el momento en que quedan concluidas.** Pueden ser consensuales, que son aquellos que quedan concertados desde que las partes manifiestan su consentimiento o son reales, cuando quedan formalizados desde la tradición de la cosa sobre el cual versan.
- d) **Por su clasificación o no por la ley.** Pueden ser nominados, es decir, típicos, los cuales están destinados por la ley bajo una denominación especial y regulados por ella en sus caracteres y condiciones generales. Y son innominados, aquellos que la Administración Pública puede celebrar si el interés público lo exige.
- e) **Por las circunstancias de que las prestaciones sean o no ciertas y puedan ser objeto de apreciación.** Pueden ser conmutativos cuando las prestaciones que reportan a las partes que lo celebran son ciertas y pueden ser objeto de apreciación inmediata. En cambio son aleatorios cuando las ventajas o pérdidas de ellos resultas para la partes, o al menos para una sola de ellas, depende de un acontecimiento incierto.
- f) **Por su dependencia o no de otro contrato.** Se clasifican en contratos principales cuando tienen existencia sin depender para ello de ningún otro, pero serán accesorios cuando su existencia dependa de otro principal.
- g) **Por la circunstancia de constituir o no una unidad diferenciada.** Los contratos administrativos serán simples cuando constituyan una unidad, existente como tal. En cambio, serán complejos o mixtos cuando están integrados de diferentes elementos, regidos por reglas generales de los contratos y por el fin perseguido al celebrarlos.

- h) **Por la duración del cumplimiento de las prestaciones.** Se clasifican en, *contratos de ejecución instantánea*, cuando sus prestaciones se cumplen en un tiempo único aun cuando este sujeto a plazo. Es de *ejecución sucesiva*, en cambio, cuando las prestaciones se cumplen de manera continuada, en periodos convenidos por las partes y en un tiempo determinado o indeterminado. Es de *ejecución escalonada*, por ultimo cuando la prestación debe cumplirse fraccionadamente en épocas o periodos diferentes.

### ***Características de los Contratos Administrativos.***

#### **1) Relación de colaboración entre el Estado y el particular.**

En cuanto a esta característica Gonzalo Suarez y Roberto Laguado (2007) nos plantean que:

El contrato estatal puede ser entendido como instrumento de colaboración entre el sector público (que debe satisfacer las necesidades colectivas), y el sector privado, que por su especialización y profesionalidad, está en condiciones de solventar los requerimientos que dichas necesidades exigen o que no puede alcanzar de manera individual. La tendencia hacia el uso del contrato por parte de la administración representa el paso de un sistema político autoritario a uno que reposa sobre el acuerdo de voluntades e impone la cultura de la negociación con los particulares. (p.11)

En cuanto a esta característica se debe de resaltar la importancia de la misma, la cual radica en que la administración pública no busca imponer su voluntad para alcanzar sus fines, sino discutir con los particulares la vía para hacerlo contando con su participación y colaboración por ejemplo: si la Administración requiere de un terreno privado para construir una obra pública no debe poner en marcha el instrumento de la expropiación cuando puede adquirirlo a su precio justo mediante compraventa, lo cual demuestra que ambos sujetos ( La Administración Publica y el Particular) actúan como socios y de

manera recíproca y equitativa busca el bienestar del interés público, por lo que al contratante particular no se le debe denominar co-contratante, porque es un colaborador publica el cual ayuda en que se ejecute una obra de interés público.

## **2) Poseen cláusulas exorbitantes.**

Primeramente definiremos lo que son las clausulas exorbitantes y en qué consisten y así encontramos que “Anónimo“ en relación a esta figura nos plantea que tiene su origen en Francia en donde se las define como estipulaciones «cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales» o «cláusulas que por su naturaleza, difieren de aquellas que pueden insertarse en un contrato análogo de Derecho civil. »

Ahora bien Suarez y Laguado (2007), nos plantea que por un lado, el Estado cuenta con las siguientes “cláusulas exorbitantes” como: interpretación, modificación del objeto, caducidad, resolución del contrato y liquidación. Igualmente está facultado para dar órdenes e instrucciones al contratista que se manifiestan en el ius variandi, con el que la administración introduce las modificaciones al contrato que se requieran en orden a realizar la mejor gestión del interés público. Por otro lado, al contratista se le permite demandar a la administración el restablecimiento del equilibrio económico cuando quiera que por causas internas o externas al contrato se vea afectada su expectativa de ganancia.

## **3) Relación de desigualdad entre las partes o potestad del Estado para modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público.**

En cuanto a esta característica Suarez y Laguado (2007), se pronuncia en que: “El Estado debe conservar ciertas prerrogativas frente al contratista particular que le permiten ejercer una capacidad más amplia de decisión y de dirección, en veces de

forma consensuada, y en otras, de forma unilateral”. Se dice que esa relación nace paritaria, pero se ve inclinada cuando el ius imperium obra en defensa y protección del interés público que subyace al convenio acordado con esto no se pretende dejar al contratista en un estado de indefensa, puesto que en la contratación también hay garantías para el contratista entre las cuales podemos citar como ejemplo : la Garantía de Seriedad de la Oferta que puede consistir en una declaración ante notario público o en una garantía pecuniaria en la cual el oferente se compromete mantener la validez de la oferta presentada durante el procedimiento de selección de que se trate, así como de suscribir el contrato respectivo en el evento de serle adjudicado y de constituir en tal caso la respectiva garantía de cumplimiento el oferente se compromete , y aparece un equilibrio en esta relación.

#### **4) Regulación detallada de la selección del contratista.**

En esta característica Sánchez y Laguado (2007), plantean que: debido a que el contratista colaborador de la administración es quien va a actuar de manera interpuesta por la administración, uno de los puntos más críticos en la contratación es su selección. En la contratación pública se hace particular énfasis en esta etapa puesto que la administración debe asegurar que dentro de los posibles candidatos sea escogido aquel que pueda cumplir de la mejor manera los objetivos de la contratación.

En la mayoría de los países se utiliza un sistema que permita por un lado, la mayor participación posible de candidatos, con el fin de que todos aquellos particulares interesados en contratar con la administración tengan la opción, y por otro lado, que permita hacer una evaluación exhaustiva de sus condiciones. Este carácter abierto, público y con una definición previa de los criterios que va a aplicar la administración, la obliga a actuar con transparencia y ceñirse a los criterios fijados por ella misma y de esta manera asegura al contratista la imparcialidad de la administración en su selección y un tratamiento igualitario respecto de los demás competidores. Adicionalmente, las reglas del procedimiento de selección se establecen para que los recursos públicos sean ejecutados con probidad y razonabilidad, protegiendo así los dineros de los

contribuyentes y elevando cortapisas ante los intereses privados de los funcionarios ejecutores.

## **5) La licitación pública como regla.**

En la mayoría de los países se utiliza el sistema de licitación pública, es decir, “un proceso administrativo por el cual la administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará la más ventajosa, con lo cual quedará perfeccionado el contrato”. Este parece ser el método más idóneo puesto que garantiza una amplia participación de los particulares interesados en contratar con la administración y por su carácter abierto y público obliga a la administración a actuar con transparencia y a ceñirse a los criterios fijados por ella misma, asegurando de esta manera al contratista la imparcialidad de la administración.

Por su parte la UNCITRAL en la Guía para la incorporación al derecho interno de su Ley Modelo ha enunciado como rasgos característicos de la licitación los siguientes: como regla general, la convocatoria no restrictiva de proveedores o contratistas; la especificación y descripción completa en el pliego de condiciones de los bienes, de las obras o de los servicios objeto del contrato a fin de que los proveedores o contratistas puedan preparar sus ofertas sobre una misma base; la revelación completa a los proveedores o contratistas de los criterios que se aplicarán para la valoración y comparación de las ofertas y para la selección de la oferta ganadora (por ejemplo el precio únicamente, una combinación del precio y de algunos criterios técnicos o económicos); la estricta prohibición de toda negociación entre la entidad adjudicadora y los proveedores o contratistas sobre el contenido de sus ofertas; la apertura pública de las ofertas al término del plazo para su presentación; y la notificación de toda formalidad requerida para la entrada en vigor del contrato adjudicado.

La licitación entonces obra en principio como el instrumento para seleccionar la propuesta más ventajosa para la administración. Sin embargo, la visión sobre cuál es la propuesta más ventajosa para la administración ha ido variando con el tiempo, para dar

paso a una visión que pretende distinguir tanto los métodos de selección como los criterios de calificación, en atención al objeto a contratar. Esta circunstancia se evidencia en la evolución de los procesos de selección servicios de consultoría, donde se invierte la preponderancia de los factores de selección para privilegiar siempre el de la calidad sobre el del precio así como en la aparición de procesos de selección exclusivamente a precio, cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes y de uso común.

En algunos países, se precisan contratos que realiza la administración y que están excluidos del procedimiento licitatorio, pero estas excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva. Cuando el procedimiento licitatorio no es utilizado, la administración recurre a formas de invitación restringida de oferentes, a procesos semi-licitatorios abreviados, o a la contratación directa, las cuales por lo general obedecen a algunas reglas básicas que procuran informar esos procedimientos con los principios generales aplicables a toda contratación con dineros públicos.

Otros procedimientos de contratación, como los convenios marco, las compras por catálogo y las subastas han venido incorporándose gradualmente tras la modernización de los sistemas de adquisiciones de los países.

## **6) Instrumento para el desarrollo.**

Anteriormente se mencionaba que, al lado de la satisfacción de un interés público a través de la celebración de un contrato, los estados pueden pretender alcanzar fines ulteriores de política macroeconómica. Al modelo jurídico de selección del mejor contratista de forma objetiva, concurrencial, transparente y eficiente, subyace entonces la identificación de los objetivos que el Estado busca lograr en otros órdenes. Piénsese aquí por ejemplo en el impacto que puede tener el uso de la demanda agregada pública para incentivar la producción regional o para incorporar al mercado a sectores

vulnerables de la población o para apoyar la formación y desarrollo de pequeñas empresas.

## **7) Principios de las Contrataciones Públicas.**

A la par con el desarrollo del concepto y funcionamiento de la contratación pública han sido ponderados unos principios rectores que son la base que sustentan todos y cada uno de los procedimientos que han de llevarse a cabo dentro del sistema de la contratación pública los cuales sirven de guía a la administración y al particular co-contratante sobre cuál debe ser su comportamiento durante todas las fases de la contratación y las que van a materializarse durante el proceso de la contratación pública. Sanchez y Iaguado (2007) los abordan de la siguiente manera:

### **a) Transparencia.**

Un sistema normativo de contratación pública debe contar con unas prácticas administrativas que generen previsibilidad para que los posibles contratantes, que les permitan evaluar los costos y riesgos del contrato, y que posibiliten la más amplia competencia posible. Este principio también se puede manifestar en la promoción de una mayor apertura mediante disposiciones que requieran la publicación de las decisiones administrativas y la obligación de motivar las decisiones y de divulgar otros datos de interés general. Igualmente es una salvaguardia frente a las decisiones o medidas arbitrarias o indebidas que puedan adoptar la autoridad contratante.

La transparencia en la fase pre-contractual permite que todos los participantes interesados en la contratación puedan conocer y comprender los mecanismos por medio de los cuales los contratos van a ser adjudicados y administrados, y la manera como se han aplicado en desarrollo de un proceso cualquiera. Esto implica: 1) Que existan procedimientos y regulaciones claras, definidas y expuestas a la evaluación pública. 2) Pliegos claros y estandarizados elaborados por la administración. 3) Documentos licitatorios que contengan toda la información necesaria. 4) Informes de evaluación y

actos de adjudicación motivados. Para lo anterior el Estado debe usar todos los mecanismos de publicidad para poner a disposición de los interesados la información relacionada con el proceso que se pretende adelantar. En esa línea, las jurisdicciones utilizan, entre otros, los siguientes métodos de publicidad: a. Divulgación en prensa, que pasa por el uso de diarios oficiales o privados, publicaciones en periódicos, en formatos físicos y electrónicos, con variados alcances a nivel geográfico. b. Uso de carteleras públicas de libre acceso a los ciudadanos interesados para difundir invitaciones a participar. c. Elaboración de publicaciones y boletines oficiales o privados que se distribuyen gratuitamente en los círculos empresariales. d. Remisión de invitaciones, físicas y electrónicas (e-mails, mensajes de texto, faxes) a participar en procesos de contratación. e. Uso de portales de Internet propios de cada organismo contratante, o, portales únicos que centralizan la información, e incluso, portales transfronterizos (UNDB-United Nations Development Business y dgMarket usados masivamente por los bancos multilaterales).

En la fase contractual, la transparencia rodea de garantías la administración del dinero público y le da a la ciudadanía un arma de gran valor en la veeduría que propenda por verificar la correcta ejecución de los contratos y la satisfacción de las necesidades públicas. Ello supone: 1) Etapas y productos definidos en cada fase de la ejecución contractual. 2) Clausulado común uniforme en relación con las obligaciones de los contratistas y, 3) Informes de supervisión y/o interventoría puestos a disposición de la ciudadanía, en relación con el cumplimiento del contrato, tanto de manera parcial como definitiva.

b) **Equidad.**

Un marco legal equitativo debe tener en cuenta los intereses diversos, e incluso contrapuestos de la autoridad pública y de los contratistas y debe tratar de compaginarlos de manera justa. Las consideraciones comerciales del sector privado, el derecho de los usuarios a servicios adecuados, así como la responsabilidad de la autoridad pública que en orden a asegurar la regularidad de los bienes y servicios y su



papel en la promoción del desarrollo son algunos de los intereses que merecen estar debidamente reconocidos por la ley.

Este principio también implica que debe de existir las mismas oportunidades para todos los participantes en el proceso de la contratación, lo cual implica que las reglas que van a ser aplicadas como base para tomar las decisiones sean generales, impersonales, conocidas por todos y aplicadas a todos los participantes de manera igual.

**c) Confidencialidad.**

La información relacionada con los contratos estatales debe ser manejada de manera tal que haya un equilibrio entre la protección al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la información -considerada de interés general- y los intereses comerciales de aquellos que participan en el procedimiento de contratación pública, para proteger todo dato empresarial o de otra índole que un oferente pueda llegar a incluir en su propuesta, siempre teniendo en mente que en caso de incompatibilidad entre estos dos derechos, debe prevalecer el derecho a la información por parte de los ciudadanos.

**d) Eficiencia.**

Por tratarse de dineros públicos, la entidad contratante debe procurar hacer el mejor uso de ellos al adquirir los bienes o servicios que requiera. Ello implica tratar de impulsar un proceso de selección que en el menor tiempo posible le permita conseguir la mejor de varias ofertas y tomar la que ofrezca una mejor propuesta en términos de calidad y costo. Adicionalmente, cada vez con más frecuencia, la eficiencia no solo se traduce en “value for money” en la contratación sino que los sistemas de contratación han promovido nuevas metodologías de contratación que les permita ahorrar costos de transacción a través de uso de métodos de abastecimiento estratégico y de coordinación institucional como lo puede ser las técnicas de quick gains y de acuerdos/convenios marco.

e) **Selección objetiva.**

La selección del contratista debe hacerse a partir de parámetros objetivos, sin permitir espacio a una evaluación con base en intereses individuales del funcionario contratante. De esta manera, la facultad de la administración contratante para elaborar unilateralmente los documentos del proceso debe estar inspirada por el cumplimiento de la finalidad de interés general perseguida con el contrato, lo que impide a la entidad contratante introducir en las bases de la contratación reglas que contraríen el principio de igualdad para beneficiar a determinado participante, lo cual sucede cuando se establecen condiciones que de antemano se sabe que sólo podría cumplir una persona natural o jurídica determinada, o bien que puedan calificarse como abusivas, desproporcionadas, generadoras de injustas ventajas o vejatorias en relación con algún proponente o grupo de ellos.

f) **Libre concurrencia.**

Los procedimientos de la contratación pública están diseñados para generar el mayor nivel de competencia entre aquellos que están interesados y calificados para competir. Este carácter explica que en general los procesos tiendan a ser abiertos y que en ellos sean descritos con minucia los pasos para ofertar y contratar: la preparación de la invitación a ofrecer, la publicidad del proceso, la apertura de ofertas, los criterios que serán aplicados por la administración para examinar y evaluar las ofertas y la manera en que se adjudicará y concluirá el contrato. Igualmente, deben señalarse taxativamente los casos en los cuales no se usará el proceso licitatorio y describir los métodos que serán usados para reemplazarlo.

g) **Cumplimiento.**

Es importante que exista un sistema para responsabilizar a las entidades contratantes por sus acciones y para poder corregir o suspender los actos incorrectos o corruptos en que incurra. Igualmente, incluye la posibilidad de que los particulares puedan presentar quejas contra la administración. Esto significa que debe haber alguna vía de recurso

administrativo y judicial contra las decisiones de la autoridad que haya dirigido el procedimiento de selección.

### **CAPITULO III. SISTEMA DE CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO EN LATINOAMERICA Y NICARAGUA.**

#### ***La Administración Pública en Nicaragua***

El Estado social de derecho que proclama nuestra constitución en el artículo 130 numeral 1, establece el principio de la división de poderes, y que de conformidad con el 129 Cn son: a) el legislativo, b) el ejecutivo, c) el judicial y d) electoral, los que son independientes entre sí y subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a la Constitución Política de la República.

La administración pública no solo comprende la administración central sino también los entes territoriales que señala el Art 175 de la Cn, el cual refiere a la División Política Administrativa que al afirmar:

“El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.”

En el moderno estado social de derecho, la administración constituye un elemento esencial en tanto que es necesaria para el cumplimiento efectivo del interés general. La administración pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos.

## ***Estructura Orgánica de la Administración Pública***

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa y sus titulares son aquellas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad de éste.

Es necesario, entonces, distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede cambiar sin afectar el órgano y que tiene, además de la voluntad que en la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus propios intereses.

Mediante la organización administrativa, el estado adopta una estructura adecuada a los servicios públicos y de más formas de actuación administrativa.

Los elementos de la organización administrativa son tres: el territorio, la población y los funcionarios públicos, estos se desprenden de la naturaleza de la obra administrativa que es obra del estado que se difunde por su territorio y su población, el estado como persona jurídica actúa a través de personas físicas naturales a quienes se denominan funcionarios públicos

**La organización de la Administración pública** En nuestra legislación, el artículo 144 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo, recae en una sola persona que es el Presidente de la República.

En Nicaragua, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el Poder Ejecutivo desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

El artículo 3 de la misma Ley señala:

“ El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, el Vice-Presidente de la República, Ministerios de Estados, Entes Gubernamentales, Bancos y Empresas Estatales y para el mejor cumplimiento de sus funciones pueden organizarse de forma descentralizada o desconcentrada.”

En el desempeño de sus funciones, el presidente de la república, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, sea de manera directa o indirecta.

La doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de tres formas diversas: la centralización, la desconcentración, la descentralización.

### ***La Centralización Administrativa***

El artículo 4 de la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, en el artículo 4 parágrafo 1 define:

*La centralización administrativa es una forma de organización administrativa, integrada en un régimen jerarquizado, en la que un conjunto de órganos se estructuran unos respecto a otros, de arriba hacia abajo, formando una unidad que se logra y se mantiene en virtud de las determinaciones del Presidente de la República. Los Ministerios de Estado son entes centralizados, no tienen autonomía de ningún tipo, patrimonio ni personalidad jurídica propia*

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

### **Características de la centralización**

Los elementos de la centralización administrativa son los siguientes:

- a) Concentración del poder público.
- b) Concentración del nombramiento de funcionarios y empleados, es decir que el poder central tiene la facultad de designar a los funcionarios y empleados de la administración así como revocar los nombramientos.
- c) Concentración de poder de decisión y la competencia técnica, esto logra reunir en un organismo todas las actividades, en virtud de la técnica de la división del trabajo.

### **Órganos centralizados de Nicaragua**

Entre los órganos centralizados están:

1. La presidencia de la república, bajo la dirección del presidente de la república, quien es el jefe de estado, jefe de gobierno y jefe supremo del ejército.
2. Vicepresidencia de la república y de acuerdo con el artículo 145 Cn. Desempeña las funciones que señala la constitución y las que les delegue el presidente de la república directamente o a través de la ley, asimismo sustituye en el cargo al presidente, en casos de falta temporal o definitiva.
3. Los ministros de estados. Bajo la dirección de un ministro y un vice ministro. Los ministerios son los principales organismos a través de los cuales se impulsan las políticas del estado y las funciones públicas. Tienen jurisdicción en toda la república sus funciones son permanentes y ejercen sus funciones en un ministerio.<sup>2</sup>
4. Las secretarías de estado. Estas son dependencias que asisten al Presidente de la República, en las múltiples tareas del gobierno. Las funciones que desempeñan las secretarías son por delegación presidencial los que tienen rango de ministros.

## La Descentralización Administrativa

Descentralización, para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

*“Descentralización Administrativa, es una forma de organización administrativa en la cual se confiere a través de una Ley a un órgano, autonomía técnica y administrativa. Se le otorga patrimonio propio y*

---

<sup>2</sup> Artículo 12, Ley 290 Ley de Organización, competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo establece el orden de procedencia de los ministerios Ministerio de gobernación., siendo estos: a) Ministerio de Gobernación b) Ministerio de relaciones exteriores c) Ministerio de defensa d) Ministerio de Hacienda y Crédito Público e) Ministerio de fomento, industria y comercio f) Ministerio de educación h) Ministerio de transporte e infraestructura i) Ministerio de Salud j) Ministerio del trabajo k) Ministerio del ambiente y de los recursos naturales l) Ministerio de familia

*personalidad jurídica, existiendo control o tutela del Presidente de la República o del Ministerio al que estén vinculados. El Director del ente es nombrado por el Presidente de la República o por la autoridad establecida de acuerdo a su Ley Creadora.”<sup>3</sup>*

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

La descentralización permite la solución rápida de los asuntos administrativos, los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad, permite una atención más directa y cercana a los problemas.

### **Órganos descentralizados en Nicaragua**

Las entidades descentralizadas que pueden mencionarse de acuerdo a nuestra legislación, son las siguientes:<sup>4</sup>

1. Los municipios y las regiones autónomas de la costa atlántica de Nicaragua, las cuales constituyen el grado máximo de descentralización política o territorial del estado, reconocida directamente por la constitución y sus leyes especiales.
2. Las universidades comprendidas en la ley No. 89 de las instituciones de educación superior de Nicaragua.
3. Banco Central de Nicaragua (BCN):<sup>5</sup> Es un ente descentralizado del Estado, de carácter técnico, de duración indefinida, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Es el ente estatal

---

<sup>3</sup> Artículo 4, párrafo 3, Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo”

<sup>4</sup> Artículo 14 Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo

<sup>5</sup> creado a través del Decreto No. 525 del 28 de julio de 1960 y regulado por la Ley Orgánica No. 317 del 11 de octubre de 1999.



regulador del sistema monetario. Le corresponde determinar y ejecutar la política monetaria y cambiaria, en coordinación con la política económica del gobierno.

5. Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales (EAAI)<sup>6</sup>: Funciona como una entidad descentralizada o autónoma del Estado con patrimonio propio, personería jurídica y duración indefinida. Opera y se desarrolla con los ingresos propios que genera a través de los servicios que brinda a los usuarios del aeropuerto. Administra cuatro aeropuertos a escala nacional: el Aeropuerto Internacional de Managua y tres aeropuertos nacionales en la Costa Atlántica de Nicaragua (Bluefields, Puerto Cabezas y Corn Island). Por otra parte, administra pistas de aterrizajes ubicadas en todo el territorio nacional.
6. Instituto nacional de seguridad social (INSS): Es una institución de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera. Le corresponde la regulación, vigilancia y control de las instituciones administradoras de fondos de pensiones de invalidez, vejez y muerte.
7. Instituto nicaragüense de estudios territoriales.
8. empresa nicaragüense de acueductos y alcantarillados.
9. Instituto nicaragüense de telecomunicaciones y correos.
10. Ministerio de fomento, Industria y Comercio.

### **Características de la descentralización encontramos:**

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Un patrimonio propio.
- c) Autonomía técnica.
- d) Autonomía orgánica.

---

<sup>6</sup> creada mediante el Decreto No. 1292 del 11 de agosto de 1983, reformado por el Decreto No. 49-91 del 22 de diciembre de 1992

No puede afirmarse que siempre que existe una personalidad jurídica y un patrimonio, se está frente a un órgano descentralizado, es necesario concederle autonomía técnica la cual consiste en que los órganos administrativos no se encuentren sometidos a las reglas de gestión administrativas que emanan del estado, también es necesario concederle autonomía orgánica la cual existe cuando el organismo en la prestación del servicio cuenta con facultades propias ejercidas por autoridades distintas del poder central.

### **La Desconcentración Administrativa**

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinado, estos dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

Nuestra legislación la Ley de organización, competencia y procedimiento del poder ejecutivo, párrafo segundo define la desconcentración administrativa de la siguiente manera:

*Artículo 4 de "La Desconcentración Administrativa, es una forma de organización administrativa en la cual un órgano centralizado confiere autonomía técnica a un órgano de su dependencia para que ejerza una competencia limitada a cierta materia o territorio. El ente gubernamental que tiene administración desconcentrada no tiene patrimonio propio ni personalidad jurídica, su status legal y presupuesto devienen del Ministerio al que están vinculados jerárquicamente."*

## **Órganos Desconcentrados de Nicaragua.**

Algunos órganos que tienen carácter de desconcentrados en Nicaragua son los siguientes:

- a) Secretarías departamentales de la presidencia.
- b) El instituto de atención a las víctimas de guerra.
- c) La administración nacional de recursos geológicos.
- d) La administración nacional de pesca y acuicultura.
- e) La administración forestal estatal.
- f) La administración nacional de aguas.
- g) La dirección general de protección y sanidad agropecuaria.
- h) La dirección de información para la defensa.

## **Descentralización y Desconcentración.**

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

El objetivo esencial de la administración pública es el servicio al pueblo, mediante la utilización eficaz de los bienes y recursos públicos, puestos a su disposición; eliminar los despilfarras; reducir los sobrecostos; mantener la eficiencia, preservar y utilizar con criterio los recursos preservándolos en el estado de uso y conciencia para beneficio de la comunidad. Afirmando la definición de Leonardi D. White: El objetivo final es la

conservación de la paz i/ el orden, la realización progresiva de la justicia, la protección contra la inseguridad, la prestación de los servicios sociales a los funcionarios y a la población en general, y el ajuste y transacción entre intereses antagónicos, ajustados al interés superior de la nación. Citado en libro de Fernández Escalante.

### ***Sistema de Contrataciones Administrativas del Sector Público en Latinoamérica.***

#### ***Concepto.***

Se dice que las contrataciones administrativas que realiza el Estado a través de la Funcionarios Públicos que ejercen la facultad para realizar dichos actos debe de estar regida por una serie de supuestos como las etapas mediante las cuales se realiza dicho proceso; así mismo se debe de contemplar las necesidades de la colectividad al momento de realizar una contratación porque como bien se ha venido dejando claro la Administración Publica lo que persigue es actuar en pro de las necesidades de la colectividad y para ello debe de seguir un modelo o bien llámesele sistema mediante el cual logre realizar las contrataciones de bienes y/o servicios necesarios.

Rozenworcel y Bezchinsky (2011), determinan que:

Un sistema de compras públicas contempla todas las etapas de la adquisición de los bienes y servicios demandados por el sector público, tanto a nivel nacional, provincial o municipal. Así, los sistemas deben abarcar el origen de la necesidad de compra del bien, el proceso de elección del proveedor, y el monitoreo y control de las condiciones de la entrega”. (p.58)

El Estado es el mayor comprador de bienes y servicios en la economía nacional por lo cual se requiere que se cuente con un sistema de Compras; siendo que el gran atractivo de los mercados de compras públicas radica en que el Estado es el principal comprador de bienes y servicios de un país y que una proporción del gasto agregado en la economía es realizada por un actor particular (el gobierno) el cual puede tener reglas

discriminatorias para comprar. Además debe de tenerse en cuenta que dado la magnitud que este ejerce en sus decisiones sobre qué, cuánto y a quiénes comprar los bienes y servicios que requiere para cumplir sus funciones constituyen un elemento vital para el fomento y desarrollo de empresas en nuevos sectores productivos o en sectores productivos preexistentes, siendo el Sistema de Compras Públicas un mecanismo fundamental en la actividad que el Estado desarrolla en cuanto a la adquisición de bienes y/o servicios los cuales deben ser legales.

Rozenworcel y Bezchinsk citan a Arozamena y Weinschelbaum (2010) que refiere a las diferentes categorías en que se pueden clasificar las compras públicas al expresar:

Las compras públicas pueden ser a su vez clasificadas en cuatro categorías. Primero, los proyectos que involucran un proceso de investigación y desarrollo especializados, como bienes que requieren innovaciones o novedades tecnológicas. Segundo, las contrataciones en proyectos complejos con un fin específico, o compras que demandan un conocimiento técnico particular. Tercero, las compras de productos estandarizados, de producción y consumo habitual, son bienes generalmente conocidos, que poseen un mercado desarrollado. Y por último, las compras de productos habitualmente disponibles en mercados desarrollados, pero que precisan una adaptación particular. La diferencia con la anterior radica en que no son necesariamente estandarizados sino adaptables a los requisitos específicos del demandante. (p.58)

Asimismo se establecen que las compras públicas abarcan un alto número de transacciones y representan una porción sustancial del producto bruto interno en todos los países del mundo. Por lo tanto el desempeño del sistema de compras públicas es clave para cualquier economía y su desarrollo. Dada su relevancia social y económica, no se trata simplemente de una cuestión técnica. El diseño del sistema implica, por tanto, un importante desafío para la intervención estatal, al menos en tres dimensiones. En primer

lugar, la de lograr una adecuada transparencia de los procedimientos involucrados por vía de mejoras en el sistema de supervisión pública. En segundo término, la de promover una mayor eficiencia en la calidad y costos de los bienes y servicios que debe adquirir el gobierno para desempeñar sus múltiples funciones. Finalmente, la de utilizar su enorme poder de compra para promover la innovación y el desarrollo empresarial.

### ***Antecedentes del Sistema de Compras en Latinoamérica.***

En las últimas décadas, la necesidad de contar con SCP (Sistema de Compras Públicas) más eficientes y transparentes se ha convertido en un tema central de la agenda internacional, dado el peso fundamental de las compras públicas en los presupuestos públicos nacionales y sub-nacionales. Por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado nacional representa en promedio el 15 por ciento del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2006).

Siguiendo esta tendencia mundial, algunos países en América Latina, como Chile y Brasil, han implementado profundas reformas de sus SCP. En esa misma dirección, se fundó en 2003 la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) integrada prácticamente por todas las instituciones gubernamentales responsables de la regulación, gestión y modernización de las compras públicas en la región.

Existe una relativamente escasa literatura empírica sobre la reforma de los sistemas de compras públicas. Esta laguna en la producción bibliográfica tiene como consecuencia que no exista una guía que nos permita aproximar los factores principales que influyen las reformas de estas políticas públicas.

En Latinoamérica los Sistemas de Compras Públicas, ha venido sufriendo una serie de cambios en aras de mejorar este servicio que presta el Estado a través de la Institución

que como órgano rector regula esta actividad. Hablaremos de ¿cómo algunos países latinos han venido cambiando sus SCP?, los que serán abordados a continuación:

### ***Reforma del Sistema de Compras Públicas en Chile:***

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) no tuvo como prioridad la reforma del Estado, más bien se abocó a las tareas de la consolidación de la democracia y a evitar una crisis de gobernabilidad, dada la tenue institucionalidad que surgía del poderío militar en esos primeros años de la transición (Armijo, 2002; Marcel, 2005; Sepúlveda, 2006). A pesar de esto, se llevaron a cabo tres iniciativas en torno a la reforma del Estado: 1) el Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública (1992), que tuvo el objetivo de introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión como la planificación estratégica, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño (Mostajo, 2001); 2) la creación del Programa Piloto de Modernización de Gestión Pública (PPMG) (1993), impulsado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y, 3) la puesta en marcha del Comité de Ética del Estado.<sup>4</sup> En estos años la economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas se sentaron las bases y comenzaron discusiones para la reforma de los Sistemas de Compras Públicas, pero no hubo grandes avances concretos en esa dirección.

Durante la presidencia de Eduardo Frei (1994-2000) comienza la política formal de Modernización de la Gestión Pública (Waissblut e Inostroza, 2007). En este período se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública que en 1997 publica el *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*. Este comité eleva el perfil de la temática de la reforma del Estado. Participan en el cuerpos técnicos y funcionarios de varias áreas, y culmina con la presentación del informe mencionado anteriormente (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 2000).

Desde la perspectiva de este trabajo, lo más notable de este Comité es la puesta en marcha del Programa de Reforma del Sistema de Compras y Contrataciones. Este logra conseguir fondos para lanzar una prueba piloto de una plataforma electrónica; se licita e

implementa así la primera versión del *software* de lo que será ChileCompra (Concha y Anrique, 2010; Campero, 2010). Esta primera iniciativa del gobierno chileno en torno a la reforma de los SCP queda truncada. El prototipo de ChileCompra brinda información a un número reducido de agencias y proveedores con un nivel de uso relativamente bajo. Parte del problema surge de la transición de la presidencia Frei a la de Lagos. La puesta en marcha del programa piloto coincide con el cambio de administraciones, que aun siendo ambas de la Concertación, implicó discontinuidades en los liderazgos y en las sedes burocráticas del Comité Interministerial y de los funcionarios a cargo.

Durante el gobierno de Lagos, la reforma del Estado era concebida como una materia importante, pero no prioritaria. El surgimiento de un escándalo mediático en torno a denuncias de corrupción dentro del Ministerio de Obras Públicas, que Lagos había encabezado bajo la administración anterior, y otros escándalos catapultaron el tema de la reforma y modernización del Estado hacia la cima de la agenda pública. Este hecho fortuito fue clave para la puesta en marcha de las reformas de los SCP.

La atención continua de los medios a los casos de corrupción implicó que algunas acciones de reforma del Estado para mejorar su transparencia se convirtieran en una prioridad política en los más altos niveles del gobierno chileno. El presidente, sus ministros, los líderes partidarios y líderes en el congreso comenzaron una acción veloz para promover y aprobar nueva legislación en este rubro.

Otros cinco factores son claves para entender la marcha de la reforma. En primer lugar, el Centro de Estudios Públicos, un *think tank* independiente, había comenzado un grupo de trabajo sobre las reformas del Estado a fines de la década de 1990. Para el momento en que estallan los escándalos, el Centro de Estudios Públicos contaba con una serie de informes y propuestas concretas de reformas elaboradas por un comité de expertos en la materia. Este mismo centro logró a través de un hábil liderazgo y una excelente estrategia de comunicación convertirse en interlocutor fundamental en relación a la reforma del Estado y que muchas de sus recomendaciones se plasmaran en ley, entre ellas: las reformas al financiamiento de la política y los partidos, y una reforma de



servicio civil. Si bien la reforma del sistema de compras públicas no formaba el corazón duro de las reformas propuestas por el Centro, sí estaba dentro de ellas y logró obtener un importante impulso a partir del Centro de Estudios públicos y de las reformas puestas en marcha (Braun *et al.*, 2008). También participó del debate y el armado de la reforma del SCP Libertad y Desarrollo, otro *think tank* (Campero, 2010).

La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas. En segundo lugar, a partir del *mopgate*, Lagos negoció con Pablo Longueira (presidente de la Unión Demócrata Independiente, y líder de la oposición) llegando a un acuerdo para impulsar un paquete de leyes que avanzara en la reforma y modernización del Estado para evitar que se volvieran a producir situaciones como las que desencadenaron los casos del *mop-gate*, y que se transparentara y regularizara el financiamiento de la política en Chile (Navia, 2004). A esta coyuntura hay que agregar tres factores que fueron importantes en el avance de la reforma de los sistemas de compras públicas:

1. En primer lugar, los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con el *alca* eran prioritarios en la agenda del gobierno chileno. Estos acuerdos tenían en común que implicaban, entre otras cosas, la reforma parcial de las normas de compras públicas chilenas. Las reformas requeridas no eran radicales. Los acuerdos demandaban cláusulas de reciprocidad de acceso a licitaciones y compras estatales, acceso a la información, mecanismos de disputa y otros aspectos de procedimiento. Estos acuerdos implicaban que *algún* tipo de reforma de los sistemas de compras debía darse en un plazo razonable (Campero, 2010).
2. En segundo lugar, los sindicatos de empleados públicos en Chile son relativamente débiles y no lograron imponer ninguna resistencia a la reforma del Estado, en general, ni a la reforma de los SCP. Sin embargo, se formó una red de gerentes de compras que tampoco logró obstaculizar la reforma.
3. En tercer lugar, las grandes cámaras empresarias apoyaban las reformas de los sistemas de compras como postura política general. Paradójicamente, fueron las

cámaras que agrupaban a los pequeños comerciantes y a las pymes las que se opusieron a la reforma temiendo quedar excluidos de las licitaciones por barreras tecnológicas. En este sentido, el caso chileno plantea una dinámica de los actores empresariales diferente de la esperada. Las cámaras controladas por grandes empresas, las cuales eran las principales beneficiarias de las compras estatales antes de la reforma y al mismo tiempo las que tenían más que perder con ella, fueron aliadas y la impulsaron. Las cámaras de pymes, que tenían más para ganar, se oponían con el argumento principal de que el uso de plataformas digitales iba a generar barreras tecnológicas de acceso, ya que las pymes contaban con una infraestructura informática más lábil.

La reforma fue finalmente aprobada por el Congreso y promulgada en el 2003. El éxito de la reforma del sistema de compras en Chile está sobre determinado por una serie de factores. La reforma fue catalizada por los escándalos de corrupción en Chile en el 2003, que lograron alterar la agenda pública y generar el apoyo de los más altos niveles del Estado y del poder político detrás de la reforma, junto con el apoyo de la oposición en el Congreso. La existencia de trabajos previos en torno a la reforma de los SCP permitió que se pudiera avanzar rápidamente. Además, jugaron un rol menor la necesidad de reformar los SCP por los acuerdos de libre comercio firmados por Chile y la incidencia de algunos think tanks.

La exitosa reforma de los SCP en Chile culmina con la promulgación de la Ley de Compras Públicas en 2003 , “ley de bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestaciones de Servicios, en la cual se establece un sistema electrónico en materia de contrataciones, se fija u orden de procedimiento, se crea un registro de proveedores, creando también un órgano administrativo especial como órgano rector del Sistema de Compras Públicas y mediante esta ley se obliga a las instituciones del Estado el uso de un Portal Único ([www.chilecompras.cl](http://www.chilecompras.cl)), en el que se encuentran los requerimientos de bienes y servicios de la Administración del Estado además esta nueva normativa crea una serie de instituciones claves entre ellas la Dirección Nacional

de Compras y Contratación Pública, y los Tribunales de Compras y generaliza el uso de la plataforma electrónica Chile Compra. Esto implica un cambio importante en los procesos de compra del Estado chileno. Cinco años después, Chile Compra ya sumaba transacciones de 850 unidades compradoras con montos que superan los US\$ 5.000 millones anuales, lo que significó ahorros importantes, así como mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos (Banco Mundial, 2008).

### ***Reforma del Sistema de Compras Públicas en Brasil.***

La reforma de los SCP en Brasil toma un camino diferente al de la reforma chilena. Brasil modifica sus leyes de compras públicas de manera relativamente temprana en 1993, en parte como respuesta a casos de corrupción del gobierno de Fernando Collor de Mello que desencadenan su renuncia y enjuiciamiento.

Según Volosin (2010), basándose en entrevistas al director de Transparencia Brasil, Claudio Weber Abramo, asegura que la reforma fue impulsada por el sector privado, en particular el Sindicato de la Industria de la Construcción Civil del Estado de San Pablo (en realidad una cámara, no un sindicato en términos estrictos) junto con un grupo de legisladores. La misma se vio favorecida por la cobertura mediática del escándalo de Collor de Mello. Esta cámara propició una activa estrategia de medios para llegar a la sociedad civil, basada en la combinación de datos duros y de presentar el proyecto de Ley con una orientación pro mercado. Una vez instaurada la temática en la agenda pública fue más sencillo encontrar aliados en el Congreso. También logró el apoyo de Itamar Franco, el nuevo Presidente. Según Abramo: el proceso que llevó a la reforma de la ley de adquisiciones brasileña tuvo tres etapas:

1) la generación de un borrador consensuado entre el segmento del sector privado perjudicado por el sistema existente en un mercado significativo en las adquisiciones públicas (en este caso, en la construcción) que contenía los puntos esenciales de la propuesta de reforma;

2) la incorporación de un grupo de legisladores dispuestos a analizar seriamente la posibilidad de una reforma, y

3) el trabajo, a partir de allí, para interesar a distintos sectores, fundamentalmente a través de una sólida estrategia de comunicación.

Existe una polémica sobre la reforma finalmente aprobada para algunos actores, la reforma fue un éxito y generó mayor transparencia y eficiencia. Para el Banco Mundial y otros actores la reforma tuvo éxito pero contiene un exceso de formalismo en detrimento de la eficiencia.

La segunda etapa de la reforma de los SCP en Brasil es la implementación de los sistemas de compras electrónicos basados en la subasta inversa o el pregão. La primera encarnación de este es el Lei de Licitações (Lei Nº 8.666, de 21 de junio de 1993), mediante la cual se establece el procedimiento de las Compras Públicas a través de las Licitaciones.

La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas, Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG), comienza con funciones básicas como un sistema administrativo de gestión incluyendo módulos para el registro de proveedores (1995) y evoluciona hasta incluir transacciones mediante subastas inversas.

La primera base normativa del pregão es un decreto presidencial de mayo 2000 que requería que la mayoría de las compras con fondos federales debían ser realizadas a través de esta modalidad. Solon Lemos Pintos sugiere que el origen de esta norma está relacionada con la crisis económica del fines de 1998 y la necesidad de generar medidas de ahorro, y la fuerza ejercida por cláusulas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) que incluía un programa de ajuste y promesas de reformas para generar eficiencia del gasto público.

Hubo intentos de incluir el pregão en una nueva iniciativa legislativa pero sin éxito. Ante estas dificultades se implementó una prueba piloto dentro de ANATEL, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones. Esta fue una experiencia exitosa que facilitó la extensión del pregão al resto de la administración federal. En el 2005 se extiende el uso de esta modalidad a todas las adquisiciones del gobierno en cualquier nivel si los fondos provienen del gobierno federal y si estas son para bienes “comunes o estandarizados”.

### ***Reforma del Sistema de Compras Públicas en Filipinas.***

La reforma de la los SCP en Filipinas se presenta como un caso interesante, no solo por su importancia y la historia de corrupción de este país, sino también por ser unos de los pocos casos sobre los cuales existe un trabajo empírico sostenido sobre el proceso de reforma. Esto nos brinda una oportunidad para analizar los obstáculos que se 095encontraron en la reforma y como estos pudieron ser evitados.

Los primeros esfuerzos por modificar el SCP comienzan en 1998 bajo el liderazgo del secretario de Presupuesto y Management, Benjamín Dionko, quien impulsó el proyecto de reformar los SCP y modernizarlo con el uso de nuevas herramientas; Dionko logró obtener ayuda de CIDA (Canadian International Development Agency) y de USAID (United States Agency for International Development) para contratar consultores y desarrollar un sistema de compras electrónico.

A mediados de 1999, los consultores ya habían elaborado un informe y un proyecto preliminar de Ley de Reforma de los SCP. Este primer impulso de reforma se vio obstaculizado por una falta de atención en forjar vínculos y alianzas con expertos y actores locales. Los consultores, en parte por la falta de negociación y trabajo de base con el resto de los funcionarios de la Secretaría, alienaron a una buena parte de los actores relevantes, estancando de este modo la reforma.

A principio del 2000, Dianko firmó un programa de asistencia técnica con USAID que incluía el área de reforma de los SCP. El equipo de asistencia técnica tuvo como primera tarea reencaminar el proyecto de reforma de los SCP junto con el BRTF (Budget Reform Task Force). Para recuperar la confianza de los actores y expertos locales en compras públicas, se organizaron diversos talleres para que los actores distanciados de la reforma pudieran volcar sus críticas al documento de los consultores y elaboraran una nueva versión del proyecto de Ley. Más de 60 expertos y funcionarios participaron. Al final de estas consultas se había logrado un acuerdo sobre los principios generales que debían guiar el proyecto de Ley, y acciones futuras a tomar, entre ellas la formación de un equipo técnico de trabajo que completaría el proyecto, la organización de otros talleres de forma periódica y la participación del equipo técnico en las deliberaciones parlamentarias.

En pocos meses el equipo técnico elaboró un borrador de Ley que fue presentado al Presidente y al Congreso. El hecho de haber convocado a expertos dentro del gobierno fue clave en fomentar el ownership del proyecto. La Secretaría de Presupuesto y Management elevó el proyecto al Presidente solicitando que lo enviase al Congreso con carácter de urgente, dado que este encajaba dentro de las promesas electorales del entonces presidente Joseph Estrada. En el Congreso de la Secretaría identificó al Comité de enlace, en este caso el Comité de Obras Públicas, y se recomendó que el gobierno mantuviera un perfil bajo para no provocar a la oposición. Al mismo tiempo comenzaron los pedidos de destitución del Presidente por su vinculación con casos de corrupción. Se intentó utilizar el fervor anticorrupción para impulsar la Ley, que logró ser aprobada en la Cámara de Diputados, pero el final de la sesión anua del Congreso; esto no permitió que se la tratara en el Senado, lo que implicó que la misma debía ser presentada de nuevo en la Cámara de Diputados.

En mayo 2001, Estrada renuncia a la presidencia y asume la entonces vicepresidente, Gloria Macapagal-Arroyo. Ella asume con un programa de gobierno de transparencia y lucha contra la corrupción. Las nuevas autoridades de la Secretaría de Presupuesto y Management lograron impulsar un Decreto que reformulaba muchos aspectos de la

reforma de los SCP. Entre los más destacados se encuentra que se torna obligatorio para el Estado filipino el uso de las compras electrónicas a través de un portal único.

Para lograr un nuevo intento en el parlamento se buscó un enfoque más activo de la sociedad civil. Con este fin, y con apoyo del Banco Mundial, se creó PWI (Procurement Watch Inc.) cuyos miembros fundadores eran los del equipo de asistencia técnica más académicos y administradores estatales. Se creó un consejo de administración con destacados miembros de diversas ONG, expertos y encargados de compras retirados de la actividad profesional. Se contrató a un director ejecutivo de renombre, con experiencia reconocida en el área, a un abogado joven con experiencia en SCP y un economista.

PWI desarrolló una doble estrategia. En primer lugar, decidió trabajar con grupos clave de la sociedad civil y, en segundo lugar, colaborar con los medios para elevar el perfil público de los temas de corrupción y compras públicas. Este pasó a formar parte del tan (Transparency and Accountable Network), un grupo de 20 ONG que coordinaban actividades anticorrupción. Esta red preparó un manifiesto apoyando los principios de la reforma impulsada de los SCP. Al mismo tiempo este entrenó a líderes de las ONG en asuntos relacionados con las compras públicas, facilitando que estos hablaran en público sobre el tema y así aumentar la circulación y el conocimiento del público en esta temática. También buscó el apoyo de la Iglesia católica de Filipinas, un actor poderoso y clave, y de las cámaras empresariales y además se buscó generar apoyo dentro de los gobiernos locales.

Uno de los puntos más inusuales del caso de la reforma de los SCP en Filipinas fue la estrategia de medios utilizada por PWI (Procurement Watch Inc.), que impulsó una campaña mediática para amplificar las voces de los diferentes actores apoyando la reforma de los SCP. Para esta misión se contrataron los servicios de una empresa de medios. La campaña incluyó el uso de las radios am (estas llegan a poblaciones que no tienen acceso a medios impresos o televisión), invitaciones a programas claves de la tv, gacetillas de prensa periódicas para la prensa escrita y una campaña de publicidad con pasacalles, pósters, calcomanías y regalos. La estrategia incluyó la capacitación de

varios periodistas claves en temas de compras públicas. Esto permitió que los mismos pudieran interpelar mejor a políticos en los medios durante el impulso de la reforma. También se creó una “marca/logo” que fuera fácil de recordar y que sintetizara el mensaje del PWI.

### **Sistema de Contrataciones Administrativas en Nicaragua.**

En Nicaragua, hasta antes del año 1980, no existía un marco normativo especial que contuviera todo el funcionamiento del Sistema de compras públicas, la legislación que regula la contratación gubernamental se encuentra dispersa en diferentes disposiciones legales generales y específicas de la administración pública.

La Constitución Política de 1974 contenía algunos artículos relacionados directamente con los procesos de contratación, así el artículo 213 establecía que la administración de los bienes del Estado, el conocimiento y la resolución de todos los asuntos referentes a contratos u operaciones de que sean objeto dichos bienes, corresponden al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo disposición legal en contrario. El artículo 215 establecía que los contratos de obras públicas de elevada cuantía, serán adjudicados mediante licitación. Debiéndose emitir la Ley que reglamentara este precepto constitucional.

A partir de estos dos artículos constitucionales, en 1976 surge dentro de la Administración Pública una serie de “Reglamentos” que desarrollan la operatividad de las adquisiciones en las Entidades Públicas, generalizándose de esta manera el uso del reglamento para dichas compras con un enfoque financiero, contable, presupuestario o administrativo. Dichos reglamentos eran elaborados únicamente en las principales Instituciones Públicas de esa época, tales como la Junta Nacional de Asistencia y Previsión Social (JNAPS); la Empresa de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) y el Ministerio de Obras Públicas, por ello, el contenido de dichos Reglamentos Operativos



estaba ajustado a la naturaleza propia de la función administrativa que desempeñan las Entidades respectivas.

El *Decreto 607, Ley de Presupuesto* (1981), sirvió de base para normar las adquisiciones del Gobierno Central, ya que estableció en su capítulo III “**Del Régimen de Compras**”, el inicio de la regulación del sistema de compras, aunque seguía siendo de forma indirecta y generalizada, asimismo el 28 de abril de 1981 se emitió el Reglamento del Decreto 607, Ley de Presupuesto, que en su Capítulo II, Referente al “**Régimen de Compras**” artículo 15 establecía los procedimientos de ejecución previstos en la Ley. Dicho reglamento establecía los procedimientos para las compras establecidas en el artículo 27 de la Ley y la circular del Ministerio de Finanzas de fecha 8 de octubre de 1980, los cuales disponía que las compras se deberían de adquirir a través de la Proveduría General de la República.

### ***Especialización del Sistema de Compras Públicas en Nicaragua.***

Es en el año 2002 que se aprueba en Nicaragua un adecuado marco institucional para el desarrollo de la autonomía del presupuesto, el cual da inicio a la especialización del Sistema de Compras Públicas, esto fue posible a través del Decreto No. 809, Ley de Contrataciones Administrativas del Estado, Entes Descentralizados o Autónomos y Municipalidades, publicada en la Gaceta, Diario oficial No. 202, del 7 de septiembre de 1981, cuyo objeto era establecer las normas generales y de contratación administrativa para las adquisiciones de bienes y servicios por cuenta del Gobierno Central, Entes Descentralizados, Autónomos y Municipalidades, establecía como procedimientos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado la Contratación Directa, Licitación Pública y Licitación Privada, las cuales se diferenciaban por el monto y el tipo de invitación a los oferentes o publicidad de las mismas.

De este cuerpo normativo resulta llamativa la disposición contenida en el artículo 16 del precitado Decreto, mediante el cual faculta al Ministerio de Finanzas para dictar el Reglamento General de la Ley para las Contrataciones del Gobierno Central, el cual debía establecer coordinación con los Entes Descentralizados, Autónomos o

Semiautónomos, su regulación considerando la naturaleza de la función administrativa desempeñada por cada Ente y lo establecido sus respectivas leyes orgánicas y para el caso de las Municipalidades, debía establecer coordinación con la Secretaría de Asuntos Municipales en coordinación con el Ministerio de Finanzas, sería la competente, para dictar la reglamentación respectiva.

No fue hasta 1991, que por primera vez, las adquisiciones públicas en Nicaragua se regían por una Ley y un Reglamento, el cual que fue publicado en la “Gaceta” Diario Oficial No. 211, del 8 de noviembre de 1991, sin embargo, dada la emisión retardada del Reglamento, prácticamente 10 años, este ya no respondía a los preceptos de la Ley ni a la realidad adquisitiva de Nicaragua.

### ***Inicio de la Modernización de las Contrataciones Gubernamentales.***

A finales de los años noventa el Gobierno de Nicaragua se preocupó por la elaboración de una nueva Ley de Contrataciones, iniciativa que fue apoyada por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), de manera que el 2 de Diciembre de 1999 la Asamblea Nacional aprueba la Ley No. 323, Ley de Contrataciones del Estado, publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 1 y No. 2 del 3 y 4 de Enero del 2000, teniendo por objeto establecer las normas generales y los procedimientos que regulen la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultoría y contratación de servicios de cualquier naturaleza que efectúen los organismos y entidades del sector público de la Republica de Nicaragua.

El Reglamento General de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 21-2000 del 2 de marzo del 2000, fue publicado en La Gaceta Diario Oficial No. 46 del 6 de marzo del 2000, en el que se establecen las normas reglamentarias de la Ley de Contrataciones del Estado.

Esta etapa se ha denominado como el inicio de la Modernización de las Contrataciones Gubernamentales en Nicaragua, debido a que es a partir de la entrada en vigencia de una nueva Ley y su Reglamento General, que se comienzan a ordenar sus compras de acuerdo a los procedimientos y técnicas de los Sistemas Nacional de Compras Públicas en Latinoamérica lo que permite responder de manera eficiente y transparente a los nuevos retos y exigencias nacionales e internacionales.

Posteriormente, fue aprobada la Ley de Reforma No. 349 del 17 de Mayo del 2000, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 109 del 9 de Junio del 2000, la cual modifica diversos Artículos de la Ley de Contrataciones del Estado, entre estos: 2, 3, 7, 8, 11, 16, 25, 28, 31, 45, 53, 56, 57 y 59.

La última Reforma a la Ley No. 323, se efectúa en la Ley No. 427 aprobada el 25 de Abril del 2002 Publicado en la Gaceta No. 110 del 13 de Junio del 2002, ella reforma los artículos 2 numeral 7), se adiciona el artículo 49 sobre la exigencia de garantías emitidas por entidades autorizadas y supervisadas por la Superintendencia de Bancos, se adiciona un párrafo al artículo 20, se incorpora el artículo 115 en las Disposiciones Transitorias de la Ley.

### ***Contrataciones Municipales.***

Por otra parte, el 25 de junio del año 2007 se publica en La Gaceta, Diario Oficial, No.119, la Ley No. 622, Ley de Contrataciones Municipales, cuyo objeto es establecer las normas y procedimientos para la adquisición de bienes, servicios, obras, consultorías y construcción de obras públicas que en el ejercicio de sus funciones desarrollen los Municipios y el Sector Municipal, entrando en vigencia el 25 de septiembre de ese mismo año, siendo reglamentada a través del Decreto No. 109-2007 publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 7 del 10 de Enero del 2008.

## ***Modernización Del Estado.***

### **a.- Reforma al Sistema de Contrataciones Públicas**

En el marco del proceso de Modernización del Estado que implica la Reforma al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, en el año 2010 el Poder Legislativo a través de la Asamblea Nacional aprueba la Ley No.737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicada en la Gaceta Diario Oficial No.213 y 214 del 08 y 09 de noviembre de 2010, y reglamentada mediante Decreto No. 75-2010 ambos textos jurídicos entraron en vigencia el 09 de febrero del año 2011. Cabe señalar que la Ley No.737 fue resultado del esfuerzo conjunto del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), Cámara de Construcción de Nicaragua, la Cámara de Comercio Nicaragüense Americana (AMCHAM), Consejo Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONIMIPYME), Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

### **b.- Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas**

El Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas abreviado SISCAE, es un Sistema de Información de las Contrataciones Administrativas del Estado, su función principal es administrar, gestionar y difundir el Registro de toda la información y los procedimientos de adquisición referidos a las contrataciones administrativas del Sector Público. La derogada 323 creó a través del artículo 19 el Registro de Información sobre el Sistema de Contrataciones, administrado por el MHCP a través de la Dirección de Contrataciones del Estado, este Sistema Electrónico de compras en Internet se implementó como un nuevo modelo de registro y comunicación a través del portal [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni) se dio mayor utilización a los beneficios de acceso ilimitado de la Internet para suministrar a los usuarios la información en tiempo real y oportuna de las unidades de adquisición del Sector Público.

Antes de la implementación de este sistema electrónico la DGCE utilizaba el modelo Cliente-Servidor para el registro de Información, Registro de Proveedores, Sanciones y Prohibiciones. En el caso de las Unidades de Adquisición de las entidades y organismos, enviaban fotocopia de todos los expedientes con las contrataciones hechas en el año a la DGCE, la cual recibía los expedientes y hacía el trámite de ingreso de la información al sistema para luego almacenar las copias de los expedientes de todas las contrataciones hechas en el año, esto significaba un elevado costo de papelería e información inconsistente e incompleta del sistema ya que no se podía asegurar si la información proporcionada era la real.

La primera fase de implementación del SISCAE, empezó con el diseño e implementación del Sistema de Contrataciones Administrativas del Estado, con la firma de un convenio de cooperación no reembolsable entre la República de Nicaragua y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, por un monto de US\$250,000.00 para contratar consultores encargados de la realización de un programa de diseño e implementación del Sistema de Contrataciones Administrativas del Estado. En esta fase se creó el portal, con secciones de alcance general y otras orientadas según el perfil de acceso, se sistematizó el procedimiento de inscripción, verificación y aprobación de proveedores en el Registro Central de Proveedores, también se organizó un clasificador de bienes y servicios, se logró difundir la gestión de los procesos de contratación y se logró mayor seguridad, confiabilidad y accesibilidad a los datos de los usuarios del sistema.

La etapa de desarrollo del SISCAE fue orientada a la gestión documental, incluyendo también el registro de información de base de datos para facilitar búsquedas y análisis de información

Los beneficios del portal para el estado es mayor acceso a la información y Medidas de Anticorrupción, ya que se conoce el comportamiento real de las contrataciones del Sector Público a través de uso de la tecnología y que a su vez permite obtener información ágil y oportuna; funciona como medio de comunicación entre los diferentes actores del sistema de Contrataciones (Proveedores, Unidades de Adquisición y DGC).

Concentra la información de las compras públicas y permite la generación de información gerencial e indicadores.

Produce un aumento potencial en la cantidad de ofertas. Dota a los procesos de compras de mayor transparencia, eficiencia en términos de ahorro y tiempo y calidad de las adquisiciones. Habilita el acceso a la tecnología y capacitación en el uso de los medios electrónicos.

Los beneficios para los proveedores va desde Inscripción a través de Internet, gratuito, con duración de trámite de 24 hrs. Organización de los proveedores a través de una clasificación estándar. Aviso de convocatorias y obtiene los Pliego de Bases y Condiciones de previo a través del portal disponible las 24 horas. Organización de los proveedores a través de una clasificación estándar. Facilidad para obtener información y monitorear los procesos de contratación. Ofrece un flujo transparente, eficiente y constante de la información sobre contrataciones vigentes y en proceso y un amplio acceso a los servicios que ofrece la Dirección de Contrataciones del Estado.

Para la sociedad Civil el acceso a la información sobre las contrataciones a través del portal es de acceso gratuito e irrestricto, también pueden acceder a mecanismos transparentes de rendición de cuentas sobre las inversiones hechas del Gobierno a través de las compras/contrataciones.

Con la Ley 737 se otorgó una definición Legal a este sistema contemplada en el artículo 62 asimismo implementó la obligatoriedad del uso de este sistema para todas las entidades y organismos definidos en el artículo 3 de la Ley 737 Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Publico. Y los actos realizados por medio del SISCAE que cumplan con las disposiciones jurídicas vigentes poseen la misma validez y eficacia jurídica que los actos realizados por medios manuales pudiéndolos sustituir para todos los efectos legales.

Las publicaciones electrónicas son requisito primordial para la existencia de los respectivos actos, a partir del momento en que se cumplan las condiciones que para el efecto establece el Reglamento con el propósito de desarrollar progresivamente la contratación pública electrónica.

La segunda Fase o Etapa II del SISCAE, se basa en la continuidad de la cooperación técnica busca que el Banco ha venido brindando al país en esa materia. En este sentido, se pretende realizar un diagnóstico y diseño conceptual detallado del SISCAE 2.0, (la nueva versión del SISCAE) lo que permitirá diagnosticar las capacidades actuales del sistema SISCAE y diseñar las nuevas funcionalidades del SISCAE 2.0, para lo cual se establecerán las brechas del soporte funcional actual, los requerimientos de los interesados (stakeholders), así como las mejores prácticas internacionales en compras públicas. Asimismo, se apoyará la implantación del plan detallado (blueprint) diseñado bajo el Componente I. Esto implicará apoyar el desarrollo o adaptación de las nuevas funcionalidades del sistema SISCAE 2.0 y la capacitación del personal en el uso.

### **c.- Contrataciones Administrativas Municipales**

En cumplimiento al mandato establecido en el artículo 120 de la Ley No.737 “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”, (2012) la Asamblea Nacional aprueba la Ley No. 801, Ley de Contrataciones Administrativas Municipales, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 192 del 09 de Octubre del año 2012. Dicha Ley se reglamentó mediante Decreto No. 08 – 2013, Reglamento General a la Ley de Contrataciones Administrativas Municipales, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 24 del 7 de Febrero del 2013.

#### ***Concepto del Sistema de Contrataciones Administrativas en Nicaragua.***

El sistema de contrataciones en nuestro país ha sufrido cambios con las Normas Jurídicas que lo regulan las cuales han modificado parte sustancial de mismo; este sistema es el que sirve como proceso regulador de las compras que realiza el Estado,

para poder hacernos una mejor idea de que es y en que consiste lo definiremos a continuación:

La Ley 550, “Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario”, (2005) artículo 157,: *“El Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público comprende los órganos, normas generales y procedimientos que regulan la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultorías y contratación de servicios de cualquier naturaleza que efectúen los organismos y entidades del Sector Público”*

En el artículo 159 se establece la organización del **Sistema** y nos dice que: *“El Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público se organiza por medio de órganos con diferentes funciones y niveles de responsabilidad. Tales órganos son:*

a) **El Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera**, señalado en el artículo 8 Ley 550, este referido artículo; establece que el Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien le otorga la facultad de supervisar la actuación de los órganos rectores de los Subsistemas que integran el Sistema de Administración Financiera, así como normar su correcto funcionamiento.

b) *El Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones se define en el artículo 160.* El cual determina que la Rectoría del Sistema le corresponde a la Dirección de Contrataciones del Estado (DGCE). También los artículos 7 y 8 de la Ley 737 (2010) ratifican al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como el Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, y a la DGCE, como El Órgano Rector del Sistema de Contrataciones del Sector Público.

d) *Los Órganos de Ejecución, correspondiente a cada organismo o entidad del Sector Público regido por el presente sistema”; esto nos refiere a la Autoridad que*



*posee la facultad administrativa y jurídica para contratar en representación de cada Entidad del Sector Público.*

**Funciones y Atribuciones del Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público:**

Ahora bien se nos hace preciso señalar las Funciones que posee la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), de conformidad a la Norma Jurídica que lo regula, al respecto la ley 737, la: “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, (2010), en su artículo 9 refiere: en su Rol de Rectoría del Sistema de Administración de Contrataciones y encontramos que posee las siguientes funciones:

1. Proponer las modificaciones que considere necesarias al marco legal relativo a las contrataciones del Estado.
2. Desarrollar el alcance de la presente Ley y su Reglamento, mejorar el Sistema de Contrataciones Administrativas del Sector Público en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos, mediante la emisión de normas administrativas. Así como, proponer políticas públicas y evacuar las consultas en materia de su competencia.
3. Desarrollar, administrar y operar el Registro de Información del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público y mantener la información accesible al público en los términos de la presente Ley y su Reglamento.
4. Desarrollar, administrar y operar el Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas (SISCAE).

5. Supervisar la aplicación de las normativas emitidas por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público en materia de las contrataciones administrativas del Sector Público, y poner en conocimiento a la máxima autoridad administrativa de la anormalidad encontrada para que adopte la medida que corresponda.
6. Imponer sanciones a los proveedores y contratistas que contravengan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y del contrato.
7. Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que se observe en los funcionarios públicos, indicios de incompetencia, negligencia, corrupción detectados en el ejercicio de sus funciones.
8. Brindar asistencia técnica y capacitación a los organismos y entidades del Sector Público y sector privado en materia de su competencia.
9. Diseñar, elaborar y difundir normativas complementarias de carácter general, así como modelos de manuales, guías, instructivos y pliegos estándares e instrumentos de gestión, entre otros, políticas que incluyan la elaboración de directrices que contemplen aspectos técnicos, económicos y sociales sobre la compra sustentable, en pro del desarrollo o mejora del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos.
10. Preparar anualmente estudios y análisis acerca del comportamiento de precios de bienes y servicios, a fin de que los organismos y entidades del Sector Público los utilicen en la preparación de sus proyectos de presupuesto y sus procesos de contratación.
11. Administrar, definir y supervisar los acuerdos marco, así como ilustrar sobre el uso de los mismos como se establece en la presente Ley y su Reglamento.

12. Cualquier otra que por leyes especiales le sean asignadas

***Clasificación de los Contratos Administrativos de Acuerdo a Nuestra Legislación.***

Este mismo cuerpo de ley en su capítulo VIII, arto. 79 y arto. 94; determina una clasificación de los contratos administrativos, los cuales referimos a continuación:

**Contrato de Obra Pública.**

Es aquel contrato por medio del cual los organismos y entidades del Sector Público regidas por la presente Ley encargan a un tercero, persona física o jurídica, la ejecución de una obra pública consistente en una cosa inmueble, por naturaleza o por accesión, en las condiciones convenidas y a cambio de un precio que debe abonar el órgano o entidad contratante en su carácter de dueño de la obra.

El contrato de concesión de obra pública se regirá por las leyes especiales existentes según el tipo de obra de que se trate.

Se entiende por obra pública, los bienes inmuebles que los organismos y entidades del Sector Público construyen con la participación de terceros, así como las modificaciones o reparaciones y rehabilitaciones que se hagan a los mismos, con la finalidad de destinarlos para cualquiera de los fines siguientes:

1. Servir de asiento para el ejercicio de la función pública, entendida ésta como actividad esencial del Estado;
2. Servir de uso a la población en general; y
3. Servir de infraestructura para la prestación de servicios públicos.

La administración del contrato de obras públicas, en el ámbito financiero, técnico y jurídico será responsabilidad de la estructura orgánica a cargo del área correspondiente y el seguimiento del cumplimiento del contrato a cargo del área de Adquisiciones.

El Reglamento de esta Ley desarrollará las regulaciones especiales que requiera la ejecución del contrato de obra pública, en particular lo relativo a los requisitos especiales que deban satisfacer los estudios y documentos previos, la vigencia del contrato de obra, el plazo de su ejecución y la manera como se dará por recibida en el proceso de liquidación del contrato.

### **Contrato Administrativo de Suministro.**

Es un contrato traslativo de dominio, en virtud del cual una persona natural o jurídica, denominada proveedor, a cambio de un precio, se obliga a realizar a favor de la entidad contratante o suministrada, una pluralidad de prestaciones autónomas de dar, consistentes en la entrega periódica de cosas muebles, en las fechas y cantidades fijadas en el contrato.

Para que el contrato de suministro se repute contrato administrativo, será necesario que el órgano o entidad contratante pertenezca al Sector Público, actúe en ejercicio de la función administrativa y adquiera las cosas objeto del contrato con la finalidad de facilitar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

### **Compraventa Administrativa de Bienes Muebles.**

Cuando el suministro se ejecutare en un solo tracto, el contrato será tenido como compraventa administrativa de bienes muebles. En tal supuesto, se registrará supletoriamente por el capítulo VIII, y, en su defecto, por el derecho común.

El contrato administrativo de suministro, en ausencia de normas y principios especiales de Derecho administrativo y en la medida que no contraviniera el interés público, se registrará por las disposiciones pertinentes de la compraventa mercantil, Título IV del Libro II

del Código de Comercio, promulgado por Decreto del 24 de abril de 1914, publicado en La Gaceta No. 248 del 30 de octubre de 1916

### **Acuerdos Marco.**

Son los realizados por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público a través de una licitación pública para establecer las condiciones en que los proveedores ofertan bienes o servicios estandarizados y de uso común, al sector público. Los adjudicatarios de los acuerdos marco se obligan a suministrarlos a la entidad pública que desee contratarlos dentro del plazo establecido en el acuerdo marco, para lo cual esta expedirá una orden de compra con el soporte presupuestario correspondiente.

### **Adquisiciones a través de Acuerdos Marco.**

El Reglamento de la presente Ley establecerá los bienes y servicios que podrán adquirirse utilizando el mecanismo de acuerdos marco y además regulará los aspectos organizativos, operativos necesarios para asegurar la transparente y eficaz funcionalidad de la presente modalidad. Asimismo, el Reglamento establecerá las condiciones necesarias para que el uso de los Acuerdos Marco no genere limitaciones al desarrollo de la libre competencia, y estimule la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el mecanismo.

### **Incorporación de municipalidades a acuerdos marco.**

Las municipalidades, podrán adherirse a los acuerdos marco celebrados por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público.

### **Contrato Administrativo de Servicios Generales.**

Es aquel contrato en virtud del cual, un tercero, denominado prestatario, se obliga -a cambio de un precio -, a prestar un servicio a un órgano o entidad del Sector Público para la satisfacción de una necesidad. Los contratos de servicios generales presuponen

la prestación de un servicio de carácter predominantemente material. Son prestados por personas naturales que ejercen la actividad comercial objeto del contrato, jurídicas o pertenecientes al Sector Público con personalidad jurídica propia.

Cuando el prestatario sea una entidad perteneciente al Sector Público, se entenderá que actúa en su capacidad de derecho privado toda vez que la naturaleza del servicio prestado no implica el ejercicio de competencias públicas.

Entre otros servicios generales, pueden contratarse servicios de vigilancia, limpieza, impresiones, lavandería, mensajería, soporte informático, mantenimiento, y cualquier otra actividad relacionada con el apoyo a los organismos o entidades. Los contratos de servicios generales no podrán contratarse por períodos superiores a un año, pudiéndose renovar dicho contrato hasta por dos veces.

### **Contratos Profesionales de Consultoría.**

Los contratos profesionales de consultoría presuponen la prestación de un servicio de carácter predominantemente intelectual. Son prestados por particulares, personas naturales o jurídicas que, por su nivel profesional, reúnen calificaciones y aptitudes especiales, derivadas de sus conocimientos técnicos, profesionales y científicos.

### **Naturaleza de la Relación Contractual.**

Los contratos de servicios profesionales de consultoría no originarán relación laboral o de empleo público. Por lo tanto, el profesional prestatario de tales servicios no gozará de los derechos ni estará sujeto a las obligaciones y prohibiciones establecidas por la legislación laboral o por las leyes que regulen el estatuto de los servidores públicos.

Los servicios profesionales de consultoría contratados no pueden tener carácter general y permanente. Caso contrario, la relación existente será de empleo público y el profesional será tenido como un servidor público.

Los contratos de servicios profesionales de consultoría estarán sujetos a plazos determinados y deberán establecer los objetivos y resultados concretos y específicos que se pretenden lograr.

### **Adquisición de Bienes Inmuebles de Particulares.**

Los organismos y entidades del Sector Público regidas por la presente Ley, deberán adquirir los bienes inmuebles necesarios para el descargo de sus funciones con sujeción al procedimiento de selección simplificada, no pudiendo superar el valor del mismo el precio de mercado. En el supuesto que no sea posible un acuerdo directo entre la entidad adquirente y el propietario del inmueble, se procederá al juicio de expropiación, conforme la ley de la materia.

### **Contrato Administrativo de Arrendamiento.**

Es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica llamada arrendador se obliga a conceder el uso o goce de un bien inmueble de su propiedad a un organismo o entidad del Sector Público llamado arrendatario, obligándose este último a pagar un precio determinado y cierto. El contrato de arrendamiento de inmuebles se celebrará mediante el procedimiento de selección simplificada.

### **Privilegios de la Entidad Arrendataria.**

Sin perjuicio de cualquier otro-privilegio que le corresponda conforme a la Ley, en ningún caso, procederán medidas de desahucio en contra de la entidad arrendataria. De igual forma, en ningún caso el arrendador podrá ejercer derecho de retención alguna sobre bienes de la entidad arrendataria.

El arrendador sin necesidad de estipulación contractual, se obliga a garantizar a la entidad arrendataria el uso y goce pacífico de la propiedad objeto del contrato.

### **Contrato Administrativo de Arrendamiento de Equipos o Maquinarias.**

Es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica llamada arrendador se obliga a conceder el uso o goce de equipos o maquinarias de su propiedad por un plazo

determinado a un organismo o entidad del Sector Público llamada arrendatario, obligándose este último a pagar un precio determinado y cierto.

### **Privilegios de la Entidad Arrendataria de Equipos o Maquinarias.**

El arrendador, sin necesidad de estipulación contractual, se obliga a garantizar a la entidad arrendataria el uso y goce pacífico de las maquinarias y equipos objeto del contrato. Mientras se encontraren afectos al contrato administrativo, las maquinarias y equipos arrendados no podrán ser objeto de embargo o cualquier otra acción judicial.

### ***Regulación Jurídica del Sistema de Contrataciones en Nicaragua***

La base legal del Sistema de Contrataciones en nuestro país fue la ley 323, la cual en enero del año 2000, entro en vigencia dicha ley, la cual se llamaba “Ley de Contrataciones del Estado”, publicada el 3 y 4 de enero del 2000 y sus reformas en Gaceta del 9 de junio 2000 y 13 de junio del 2002, el Decreto No. 21-2000 Reglamento General de Ley 323 que estableció avances significativos en el marco jurídico de las contrataciones del sector público con una Reforma al Reglamento General mediante Decreto 067-2006 (Gaceta No.204, del 20 de Octubre de 2006), en su aplicación se presentaron dificultades, debido al desarrollo del sistema innovador y transformador de los procesos económicos, avances en la tecnología de la información, intercambios comerciales producto de la globalización que representaban retos en todos los sectores económicos. En ese sentido, se hizo necesario establecer un nuevo instrumento legal que sustituyera al ya existente a fin de mejorar y transformar los sistemas de contratación para obtener una moderna legislación que hiciera eficiente, transparente, económica y fiable, el proceso de contratación pública en la administración pública.

Luego encontramos el Proyecto de la ley 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público” presentado ante la Primer Secretaria de la Asamblea Nacional, por el Presidente de la República Daniel Ortega Saavedra, el 16 de abril del año 2008. El 08 de octubre del año dos mil diez, fue presentado ante el Presidente de la Asamblea Nacional, Ing. Rene Núñez el dictamen favorable de la Comisión de Producción,



Economía y Presupuesto, para que se aprobara ante plenario de la Honorable Asamblea Nacional el Proyecto de “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”.

Esta Ley tenía como propósito, que el Estado de Nicaragua lograra un ordenamiento jurídico moderno en el Sistema de Contrataciones del Sector Público y con ello una mayor eficiencia y economía de recursos, e incorpora los cambios económicos y tecnológicos que se han producido en los últimos años, en la economía mundial y nacional , garantizando la eficacia de los procesos de contrataciones, instituyendo mejores procedimientos de control, información y transparencia de las contrataciones administrativas coherentes a las leyes del derecho interno e internacional.

La ley de Contrataciones Administrativas del Estado y su Reglamento, Ley 737, entro en vigencia en el mes de febrero del 2011, recoge aspectos relevantes desde el punto de vista de la modernización y estandarización de procesos y procedimientos de compras en países latinoamericanos, pone en vigencia modalidades que permiten dinamizar las transacciones de bienes y/o servicios, así como la contratación de obras públicas.

Mediante la discusión de aprobación de esta ley se nos hizo interesante y es meritorio referirse a las consideraciones y motivaciones que la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional, han expresado literalmente en los considerando 4 y 5 del Dictamen en la cual se plantea lo siguiente:

*Que al ampliarse los principios que rigen la contratación administrativa, fortalecerá los mecanismos de transparencia, igualdad e integridad que debe de prevalecer en las contrataciones administrativas. **El principio del debido proceso**, garantiza que todas las personas (naturales o jurídicas) que intervienen en el proceso de contratación lo hagan en igualdad de condiciones y cuenten con los mecanismos legales para salvaguardar sus derechos. Asimismo los principios de **integridad**, promueven la honradez, la observancia de normas éticas, procura evitar prácticas corruptas y fraudulentas y el derecho de la participación de todos los proveedores a*

*contratar con las entidades del sector público en igualdad de condiciones. En ese contexto, es importante señalar, finalmente, el **principio de vigencia tecnológica** promueve que los suministros entregados por los proveedores tengan las condiciones tecnológicas requeridas, con el objetivo de que el Estado pueda brindar servicios de calidad a la población. (p.6)*

Una novedad de esta ley, es la implementación de los Acuerdos Marco, para aprovechar las economías de escala y obtener ahorros sustantivos en las compras. Este mecanismo permitirá que varios organismos del sector público puedan contratar de manera ágil bienes y servicios generales estandarizados o de uso común, previa licitación pública desarrollada por el ente normador. Esto incidirá positivamente en agilizar los procesos de compras, en reducir los errores de procedimientos y de procesos, lo que coadyuvará a reducir costos, factor que beneficiará al Estado y por tanto a la sociedad incluyendo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.”

- Decreto No. 75-2010,” Reglamento General a la Ley No. 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”.
- Decreto No. DECRETO No. 22-2013, Aprobado el 19 de Junio del 2013, Reformas **y adiciones al decreto no. 75-2010 reglamento general de la ley no. 737, “ley de contrataciones administrativas del sector público”**, publicado en La Gaceta No. 119 del 27 de Junio 2013.
- Ley 801, “Ley de Contrataciones Municipales”.
- Decreto No. 7076-2013, Reglamento de la Ley de Contrataciones Municipales, publicada en la Gaceta No.24 del 07 de febrero del 2013.
- Circulares Administrativas emitidas por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público

## Capítulo IV: DINAMIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN MEDIANTE LA MODALIDAD DE ACUERDO MARCO.

### ***Definición de Acuerdo Marco:***

En nuestro país existe un Sistema de Contrataciones Administrativas, mediante el cual el Sector Público realiza diferentes procesos para adquirir diferentes tipos de bienes y/o servicios, a medida que la sociedad avanza enfrenta muchos cambios y surge la necesidad de mejorar las condiciones en que se desarrollan los mercados públicos a nivel internacional; lo cual se presenta con el paulatino avance tecnológico; de lo que se desprende la implementación de crear nuevas como soluciones ante las necesidades del Estado tales como: la creación de espacios más ágiles, accesibles y dinámicos para el desarrollo de las compras públicas; el ahorro de gestión y de recursos para el Estado; la aplicación de las novedosas modalidades de contratación como Acuerdos Marco.

Es ante esta necesidad plantada que se requiere de la implementación de Métodos modernos, como Acuerdo Marco, el cual nuestra legislación hace una definición de él, en el Arto. 2 literal a), del Decreto No.22-2013, y se define como: “ *la modalidad por la cual se selecciona a aquellos Proveedores con los que las Entidades del Sector Público deberán contratar los bienes y servicios estandarizados y de uso común que requieran, que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Bienes y Servicios para el Acuerdo Marco*”.

Nicaragua a través de la Dirección General de Contrataciones del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene como proyecto implementar **El Acuerdo Marco**, el cual es un proceso administrativo de compra ejecutado y administrado por el Órgano Rector del Sistema Nacional de Compras Públicas, que busca satisfacer la demanda de adquisición de bienes y servicios de parte de las instituciones de la Administración Pública llámese también Estado, que tiene como herramientas necesarias para su funcionamiento, los estudios económicos de factibilidad que van desde la necesidad del

producto, la calidad, el presupuesto, los descuentos, las garantías, promociones, la cobertura, entre otros factores que son tomados en cuentas al momento de querer adquirir nuevos bienes y/o servicios también se busca aprovechar al máximo de los avances tecnológicos así como los medios para la transabilidad y transaccionalidad. Mediante lo cual se busca de esta manera, fortalecer los principios básicos de la buena gestión pública como la transparencia, eficacia y eficiencia, así como también, la modernización de las instituciones del Estado cuyas buenas prácticas, ya se han implementado en otros países, tanto de Europa como de Latinoamérica, las cuales han dado grandes resultados y beneficios como lo son el ahorro monetario, administrativo y logístico en la reducción de costos por parte del Estado en la adquisición de bienes y servicios.

El Msc. Alejandro Chavez(2013), nos habla un poco sobre los Antecedentes del Acuerdo Marco a nivel latinoamericano, en el cual cabe mencionar que no se denomina Acuerdo Marco como lo hace nuestra legislación, sino que es denominado Convenio Marco del cual Nicaragua decidió adherirse a esta modalidad y querer implementarla en el Sistema de Contrataciones del Sector Publico, buscando darle un enfoque moderno a la Administración Publica, así encontramos que lo que se ha venido buscando con esta modalidad es homogenizar las compras del Sector Público y encontramos como precursor a Europa con sus libros verdes mediante los cuales se resalta el éxito que tienen las compras públicas mediante la utilización de métodos modernos (electrónicos). Siguiendo esta nueva Modalidad países latinoamericanos como Ecuador, Chile, Panamá, Costa Rica y México han venido ejecutando de manera exitosa esta modalidad. El resto de países en fases previas presentan análisis encaminados al establecimiento de acuerdos Marco. Se conoce que 32 países agrupados en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, un espacio para compartir experiencias sobre los pasos de modernización de los sistemas de compras públicas en Latinoamérica, brinda presentaciones, compilaciones y boletines informativos en su página web.

En Nicaragua se tomó la decisión de nombrar a esta modalidad como Acuerdos Marco a pesar de que la mayoría de países latinoamericanos que están en ejecución de esta modalidad lo han llamado Convenios Marco. Sin embargo en la Unión Europea se presenta esta modalidad como se ha nombrado en Nicaragua, por lo que si se desea buscar documentos solo habrá que recordarse que son sinónimos.

## **Ventajas De Los Acuerdos Marco.**

### **1) Las ventajas de los Acuerdos Marco para el ahorro presupuestario, administrativo y logístico.**

En un estudio realizado por el Msc. Chavez se demuestran las Ventajas de la implementación de los Acuerdos Marco, las cuales son:

- Permiten mejorar la gestión de adquisición y los resultados se ven a través de la democracia en la participación de libre competencia.
- Se dan grandes cambios en las habilidades de gestión (agilización) y mejoras en los precios.
- La estrategia de actuar a través de Acuerdos Marco ayuda a fortalecer la organización de las adquisiciones pues establece reglas claras y genera transparencia en las conductas de contratación.
- Se engloba en la realización de compras de bienes y servicios estandarizados y de consumo común por parte de las entidades públicas haciendo uso de un catálogo electrónico facilitado con información brindada por proveedores cuidadosamente seleccionados.

Todo inicia con las convenidas etapas de licitación pública menos algunas omisiones para inclusión de etapas propias a Acuerdos Marco. Las etapas desde descubrimientos de las necesidades hasta la elaboración del PAC aún serán hechas por las unidades de

adquisiciones, el resto será ejecutado por productos y con validez de un año por el personal de Acuerdos Marco. Las entidades una vez elaborado el PAC, tienen obligación de realizar adquisiciones por Acuerdos Marco si el bien o servicio a adquirir ha ingresado a esta modalidad de adquisiciones.

Esto reduce las etapas de licitación públicas para bienes y servicios de uso común. Las unidades de adquisiciones en cumplimiento a sus PAC tendrán disponible el catálogo electrónico por medio de internet, para emitir al instante órdenes de compras para “x” producto en el tiempo que considere conveniente.

Nicaragua ejecutará un Acuerdo Marco de modalidad fija. Pues cada selección de proveedores tendrá una vigencia de un año para productos determinados. Lo que evitará el ingreso de nuevos proveedores de un determinado producto suscrito a Acuerdos Marco antes de terminado el ciclo anual establecido.

Los primeros productos a ingresar a Acuerdos Marco son papel bond, llantas y suministros de impresoras. Para la ejecución de Acuerdos Marco tales productos solo podrán ser adquiridos por esta modalidad a través de catálogo electrónico, el cual tendrá:

- Listado de productos.
- Información de precios.
- Información sobre descuentos.
- Características de productos.
- Sistema de comunicación electrónica.
- Listado de proveedores.

Por consiguiente destacaremos la importancia de Acuerdos Marco en la consecución de los siguientes objetivos con el apoyo del Órgano Rector del Sistema de Contrataciones Públicas del Estado de Nicaragua.

Sin Acuerdos Marco correspondería a cada Entidad Pública realizar sus propios estudios, convocatorias, ejecución de procesos. Se repiten con cada proceso de compra nuevo a realizar. Sin embargo mediante un solo Acuerdo Marco, se concentra en un solo proceso, el estudio, convocatoria, adjudicación, etc., es decir, se simplifica el proceso, de muchos procesos, en uno solo, esto facilitará se pueda impulsar fortalecimiento de la gerencia de las adquisiciones en las entidades. Con Acuerdos Marco es solo seleccionar el producto al precio o condiciones pertinentes por medio de un computador o Tablet. Esto permitirá un considerable ahorro logístico como entidad.

- Se podrá llenar una carretilla virtual con la posibilidad de seleccionar las cantidades del bien y/o servicio a comprar por medio de catálogo electrónico.
- Las compras electrónicas por Acuerdos Marco permiten que incluso las pequeñas empresas puedan acceder de una manera rápida y sencilla a las oportunidades de negocios que significa ser proveedor del Estado.
- Las Pymes al ingresar al catálogo electrónico amplían su ámbito de actuación y se auto capacita en la utilización del internet para la expansión de sus negocios.
- Acuerdo Marco establece en su normativa la preferencia al desarrollo local exigiendo que se tomen como prioridad las ofertas de bienes y servicios realizadas por proveedores locales.

Acuerdos Marcos hará estudios de mercados, económicos y seguimiento estadísticos de las empresas para garantizar una sana competencia. Para ello, es necesaria la creación de normativas internas que especifique sanciones pertinentes tanto a entidades como proveedores para evitar: Concentración de información vital.

## **2) Transparencia de las compras públicas**

Acuerdos Marcos permitirá una centralización del flujo de información sobre las compras de las entidades de los bienes y servicios incluidos en el catálogo electrónico. Esto pone a disposición insumos estadísticos que junto con los PAC publicados serán de utilidad para estudios posteriores sobre la utilización de los presupuestos asignados para las compras de estos servicios, pronósticos de demandas de las entidades y ofertas de los proveedores, calificar conductas, etc.

La DGCE podrá dar un seguimiento con mayor rapidez del comportamiento de las compras públicas de bienes y servicios de uso común. Las entidades conocerán oportunidades y limitantes con respecto a distintos proveedores, bienes, servicios, precios, calidades, etc. Así como proveedores conocerán sus derechos, obligaciones y oportunidades de negocios.

La falta de institucionalidad provoca que las transacciones económicas sean beneficiosas a unos pocos. Por consecuencia los más afectados son las personas de escasos recursos. Ejemplos: Poca validez de los derechos de propiedad, pobre sistema de sanciones, inseguridad, mala infraestructura, etc. A presencia de malas instituciones los precios en el mercado no transmiten la información necesaria, ya que los costos de transacción son elevados. Los estudios económicos, PBC, estadísticos, entre otros, como productos generados por Acuerdos Marcos permitirán identificar trabas institucionales. Por ejemplo: Falta de la aplicación de Normas Ambientales.

## **3) Reducción del tiempo**

- Las áreas de adquisiciones serán más eficientes en la compras en Acuerdos Marco en cuanto a que atenderán otros aspectos de la gerencia de adquisición, en temas de planificación, estudios previos de licitaciones, evaluación de plan de compra, entre otros.



- Reducir actividades costosas al mismo tiempo rutinarias y repetitivas.
- Oportunidad de aplicar mejores técnicas para organizar el presupuesto destinado garantizado sobre el mejor uso de Acuerdos Marco.
- Disponibilidad del catálogo electrónico y del módulo de Acuerdos Marco las 24 horas, los 7 días de las semanas, disponibles tanto para responsables de entidades así como proveedores.

#### **4) Ventajas para los Proveedores:**

- Reducción de los tiempos y costos:
- Participación de los proveedores no habituados a los procesos de licitación pública, facilitando los procedimientos necesarios para la elaboración de ofertas reduciendo los errores en las mismas.
- Ampliar la base de proveedores del Estado. Es decir permite mayor concurrencia.
- Mayor concurrencia la oportunidad de brindar ofertas significativamente más competitivas.
- Disponibilidad de información que reducirán los gastos administrativos.
- Minimiza la utilización de papelería.

#### **5) Ventajas Tecnológicas:**

En la búsqueda de una mejor gestión las compras públicas se dirigen a una modernización tecnológica optando como palanca las modernas herramientas informáticas que nos lleven a una mayor productividad y competitividad.

Las ventajas de la tecnificación informática de las compras públicas se encaminan a reducir trabas como la distancia, la falta de información, riesgo moral, tiempo, papeleo, etc.

Acuerdos Marco implementará un catálogo electrónico de compras, por un ejemplo su herramienta base tendrá similitudes a conocidas tiendas virtuales que podemos encontrar en internet como Amazon, EBay, wallet, etc. Pero permitiendo solo adquirir bienes y servicios estandarizados de uso común. Tenemos a disposición la cooperación técnica del pueblo de Ecuador, poniendo a disposición de sus experiencias y la donación de un módulo fundamental para la ejecución de Acuerdos Marco: Catálogo electrónico comúnmente conocido como tienda virtual.

## **CAPITULO V: PROCEDIMIENTO PARA CONTRATAR A TRAVES DE ACUERDO MARCO.**

El Decreto No.75-2010 Reglamento de la Ley 737; nos refiere al procedimiento para contratar a través de Acuerdo Marco el cual posiblemente será implementado a inicios del año dos mil quince según proyección de la DGCE del MHCP y se regirá bajo este cuerpo legal y las normativas que emita el órgano Rector en razón de la materia. La modalidad de Acuerdo Marco se rige igual que las Contrataciones Administrativas del Sector Público en general con la particularidad de que esta Modalidad contaran con un Catálogo Electrónico, en el que se adjudicaran los bienes y / o servicios a contratar por la entidad pública que así lo requiera y los oferentes deben de cumplir con los requisitos que establece la ley para ser proveedor del Estado.

Anteriormente hablábamos de que los Proveedores deben de cumplir con los requisitos para cumplir con esta condición los cuales son evaluados por el Órgano Rector facultado mediante ley para realizar dicha función administrativa, estos requisitos están taxativamente definidos en el Arto. 19 Del Decreto 75-2010, en el que se especifica que estos son: a) tener Registro Único de Contribuyente (RUC), b) Estar solvente ante la DGI, c) tener una cuenta de correo electrónico y d) llenar un formulario de inscripción en línea en el cual el mismo proveedor se deberá de catalogar según su categoría, clasificación comercial, naturaleza del negocio según el clasificador implementado en el sistema electrónico regulado por la DGCE.

Es meritorio señalar el registro los proveedores del Estado, por lo cual el titular de la Entidad contratante también debe de acreditar dicha representación para delimitar su responsabilidad institucional como lo establece el Arto. 8 Del Decreto 75-2010 literal a) que refiere: *“El Titular de la Entidad, quien es la máxima autoridad ejecutiva de conformidad con la normativa orgánica pertinente, ejerce las funciones previstas en la Ley y el presente Reglamento para la aprobación y autorización de los procesos de contrataciones administrativas, así como de los actos de delegación en cuanto a la administración de contratos. En el caso de órganos Colegiados, de los Consejos Regionales o Gobiernos Regionales, será el Presidente su máxima autoridad*

*Ejecutiva, sin perjuicio de aprobación previa de su programación de compras por parte de la máxima autoridad colegiada de Gobierno.”, esto es posible mediante resolución mediante las autoridades a que se refiere el literal b) de este mismo artículo, pueden designar a los funcionarios y dependencias de la Entidad encargados de los diferentes aspectos de las contrataciones, delegándoles los distintos niveles de decisión y autoridad, bajo responsabilidad, salvo en aquellos asuntos que, por indicación expresa de la Ley y/o del Reglamento, sean indelegables.*

La autoridad Administrativa Financiera, quien de acuerdo con las normas de organización interna de cada Entidad, ejerce las funciones previstas en la Ley y el presente Reglamento para la autorización de inicio y adjudicación del procedimiento de contratación menor cuando así lo disponga la máxima autoridad, respecto de la disponibilidad presupuestaria, así como de la programación y ejecución de pagos.

Nuestra legislación establece el Procedimiento para contratar bienes y/o servicios mediante la Modalidad de Acuerdo Marco, en el Capítulo III del Decreto 75-2010, “Reglamento a la ley 737 Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público y nos plantea en el art. 284 que: La definición de los bienes y servicios a contratar mediante esta modalidad, la conducción de los procesos de selección, la suscripción de los acuerdos correspondientes y la administración del Acuerdo Marco estarán a cargo del Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público.

El Catálogo de bienes y servicios estandarizables y de uso común, así como el Catálogo de precios derivados de los Acuerdos Marco son de acceso público, disponibles en el portal único de contratación y a cargo de la Unidad Normativa.

La DGCE deberá establecer criterios en los que se fomenten la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el uso de instrumentos tales como el establecimiento de topes máximos, la división por zonas geográficas de los acuerdos, la limitación temporal de los acuerdos, las medidas necesarias para evitar la concentración de mercado en un solo proveedor, garantizando la libre competencia y evitando la conformación de monopolios, así como toda medida que contribuya al objetivo perseguido.

**Ahora el Artículo 285**, de este mismo cuerpo normativo nos plantea que para la realización y ejecución del Acuerdo Marco se sujetará a las siguientes reglas:

a. El Acuerdo Marco para la contratación bienes y servicios estandarizados y de uso común será iniciado por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público de oficio o a sugerencias de una o más Entidades del Sector Público, previa evaluación de su factibilidad, oportunidad, utilidad y conveniencia.

b. El Acuerdo Marco se desarrollará a través de actos preparatorios, de selección, de catalogación y de ejecución contractual rigiéndose por lo previsto en el Reglamento de la Ley 737.

c. Las Fases de actos preparatorios y de selección serán realizadas por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público y la ejecución contractual por cada Entidad del Sector Público. La catalogación le corresponde a la Dirección General de Contrataciones del Estado.

d. El desarrollo de las Fases de Selección y de Ejecución contractual del Acuerdo Marco serán publicados y difundidos a través del SISCAE.

e. Cada Acuerdo Marco se registrará en el orden de prelación por lo establecido en: 1) Pliegos de Bases y Condiciones, 2) Los términos suscritos del Acuerdo Marco, 3) La correspondiente Orden de Compra y el contrato.

f. El Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público no asumirá alguna responsabilidad en caso que un determinado bien o servicio incluido en el catálogo no sea objeto de contratación por parte de las Entidades, ni por la falta de pago al proveedor adjudicado por parte de las Entidades.

g. Los proveedores adjudicados deberán mantener las condiciones ofertadas en virtud a las cuales suscribieron el respectivo Acuerdo Marco, no obstante, tienen la posibilidad de proponer mejoras a dichas condiciones, las cuales serán evaluadas por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público, y de ser aprobadas se modificaría el Acuerdo Marco suscrito con dicho Proveedor, debiéndose publicar en el SISCAE la modificación relacionada.

h. Las Entidades del Sector Público tienen la obligación de registrar en el SISCAE las órdenes de compras que hubieran generado en el empleo de esta modalidad.

La fase de selección se realizará mediante Licitación Pública la que estará a cargo de un Comité Especial designado por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público. Posteriormente se procederá a la **Consolidación de bienes y servicios estandarizados y de uso común, mediante** la cual los organismos y entidades del Sector Público, objeto de la Ley, deberán enviar la "Proyección del Programa Anual de Contrataciones" al Órgano Rector, a más tardar en el mes de octubre del período presupuestario anterior al proyectado. El Área de Acuerdos Marco deberá elaborar un análisis de las proyecciones recibidas, haciendo un consolidado de los bienes y servicios estandarizados de uso común, para preparar el proceso de licitación de Acuerdos marco.

Nuestra legislación en el Arto. 288; de la Ley 737 obliga a las Entidades Contratantes presentar un **Plan Anual de Licitaciones de Acuerdos Marco**, en el que el Área de Acuerdos Marco deberá elaborar un Plan Anual de Licitaciones de Acuerdos Marco y publicarlo en el portal único de contrataciones con una anticipación por lo menos de veinte días a la fecha de iniciación de la primera licitación. La publicación del Plan Anual de Licitaciones de Acuerdos Marco es requisito para iniciar el procedimiento de licitación, no tendrá carácter vinculante y, por lo tanto no constituirá obligación de contratar o de iniciar procedimientos.

Las entidades regidas por la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público y su Reglamento, podrán participar en el Acuerdos Marco, para lo que deberán adherirse al Acta correspondiente. El desarrollo del procedimiento de contratación ordinario se sujeta a lo dispuesto en la parte pertinente del presente Reglamento. Sin perjuicio de ello, deberán tenerse en cuenta las siguientes particularidades:

a. El otorgamiento de la Adjudicación a favor de uno o más proveedores en el Acuerdo Marco constituye un pre contrato con las dependencias de la administración públicas que hubieren suscrito el acta de participación con la DGCE, pero no implica obligación de adquirir los bienes y/o servicios, hasta tanto no se ha firmado el Acuerdo respectivo,

el cual de igual manera vincula directamente a los representados originalmente o que se adhirieron al contrato.

b. La existencia de precios registrados no obliga a la entidad a emitir orden de compra sin evaluar previamente el mercado.

Posteriormente una vez realizó los pasos anteriores se procederá de conformidad al Arto. 290 de esta misma norma a la **Suscripción del Acuerdo y de la Carta de Adhesión**. Una vez otorgada la adjudicación, los resultados obtenidos deberán ser publicados en el portal electrónico de la DGCE.

El Acuerdo Marco se perfecciona con la suscripción del mismo el que se suscribe entre el proveedor o proveedores y la DGCE.

Y finalmente se realizara la **Contratación bajo los Acuerdos Marco**. Respecto de los bienes y servicios objeto de dichos Acuerdos Marco, las entidades públicas comprendidas o adheridas al Acta pertinente deberán comprar enviando la solicitud a la Unidad Normativa, En los casos en que haya pluralidad de firmantes de un mismo acuerdo, la respectiva orden de compra será asignada en orden de llegada.

Cabe mencionar que existirá un **Catálogo de Precios**, en el que los Precios vigentes se traducirán en un Catálogo el que deberá estar publicado en el Portal único de contratación y que contendrá una descripción de los bienes y servicios ofrecidos, sus condiciones de contratación, y la individualización de los Proveedores a los que se les adjudicó y con quienes se suscribió el Acta de adhesión correspondiente.

Las entidades que estén adheridas a determinado Acuerdos Marco de precio están obligadas a consultar el Catálogo antes de proceder a convocar a un procedimiento de contratación. Si el Catálogo contiene el bien y/o servicio requerido, la entidad deberá adquirirlo emitiendo directamente la orden de compra al proveedor designado por la Unidad Normativa.

Las órdenes de compra o de servicios que se emitan en virtud del Catálogo, deberán ajustarse a las condiciones y beneficios pactados en los Acuerdos Marco.

Estos bienes descritos en el Catalogo tienen una vigencia, en la cual la DGCE deberá publicar en el portal único de contratación aquellos Acuerdos Marco que se encuentren vigentes, así como las condiciones económicas, técnicas y administrativas contenidos en ellos. El plazo de vigencia del Acuerdo Marco no podrá ser superior a un año.



## **CAPITULO VI: DERECHO COMPARADO EN RELACION AL ACUERDO MARCO.**

En nuestro país a medida que la tecnología avanza y en el tema que nos refiere nos encontramos que se pretende modernizar el Sistema de Compras Públicas, todo ello con el fin de garantizar los principios de publicidad y transparencia en dichos procesos; todo este auge con el que ha venido desarrollándose los Acuerdos o Convenios Marco en Latinoamérica, nos ha permitido como País, ir conociendo de las mejores prácticas en compras públicas, tanto así que existen organismos cooperantes como el BID, BM, UNOPS, y gobiernos como el de Ecuador y Panamá, entre otros que nos han facilitado algunos recursos para que funcionarios como el Director General de Contrataciones del Estado y el Director Específico de Acuerdo Marco de la DGCE/MHCP realicen pasantías y conozcan de cerca la implementación de los mismos; asimismo conocer procesos específicos de Convenios, preparación de Fichas Técnicas, Socialización entre Proveedores, el uso y administración del Catálogo Electrónico y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas entre otros aspectos, a fin de fortalecer los conocimientos técnicos y jurídicos del Órgano Rector del Sistema de Contrataciones en Nicaragua en aras de implementar en base a la Ley No.737, Ley de Contrataciones Administrativas de Sector Público, la nueva modalidad contractual de Acuerdos Marco; todo ello se hizo a través de la RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES. (RICG).

Ahora bien hablaremos acerca de cómo se desarrolla la Modalidad de Acuerdo Marco dentro del Sistema de Compras Públicas, en diferentes países de Latinoamérica:

### ***CONVENIOS MARCO CHILE***

Chile para Nicaragua ha sido uno de los países modelos en la implementación de Acuerdos Marcos en el país ya que es uno de los países latinoamericanos con más experiencia en el tema.

Al respecto Juan Carlos Barahona y Gustavo Jiménez (año). Modelo de compras electrónicas costarricenses: INCAE Business School, refieren que el Estado Chileno estructuró un sistema de compras y contrataciones de bienes y servicios como un mercado electrónico, basado en una plataforma de comercio electrónico que se denomina ChileCompra. Se concibió como una reforma integral al modelo anterior, creando una nueva normativa y nuevas reglas para las transacciones entre el Estado y todas sus dependencias y los proveedores. En ChileCompra participan todos los organismos públicos excepto las empresas estatales que por la legislación chilena no están adscritas al sistema, como aspecto relevante, obliga a que toda la documentación que circula relativa a un proceso de compra tenga que estar publicada en internet. El ciclo de contratación, en todas sus etapas, se realiza por medios electrónicos utilizando formularios dinámicos que tienen plena validez legal, desde la creación de una solicitud de adquisición hasta la recepción de la factura electrónica y el pago.

Chile utiliza un catálogo único de Proveedores con más de trecientas mil empresas, de las cuales ochenta mil participan activamente en el mercado electrónico.

A través de la Ley de Compras Públicas y su Reglamento (2003) se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública, como un ente rector responsable de toda la reforma al mercado de las compras públicas. Es un órgano que depende del Ministerio de Hacienda.

**ChileCompra** es el nombre del sitio Web de la Dirección de compras y Contratación Pública, la plataforma tecnológica integra varios sitios que en conjunto permiten se realice el proceso de compras electrónicas. De esta manera, la plataforma de licitaciones, cuyo nombre es Mercado Publico, permite a los proveedores registrarse, ver las licitaciones y realizar ofertas. La plataforma de proveedores, ChileProveedores, contiene la información relevante al registro e Historial de los proveedores. También cuenta con ChileCompra Express, que es el medio para llamar a los proveedores de

ciertos rubros de uso masivo y transversal al participar en licitaciones públicas de convenios marco.

La estrategia chilena se basó no solamente en la introducción de una tecnología y de punta sino también en la definición y actualización de procesos y reglas. Es decir una nueva normativa y nuevos esquemas de contratación, es decir darle mejor valor al dinero y no menor precio. Existe un único catálogo electrónico de productos y servicios al que acceden todos los organismos públicos y el cual contiene precios y especificaciones técnicas de los bienes licitados.

Como lo hemos dicho con anterioridad el funcionamiento de los Convenios Marco en Chile, opera a través del funcionamiento y regulación de la Dirección de **ChileCompra** la cual llama a licitaciones públicas nacionales en las que las empresas que cumplen con los requerimientos de las bases, resultan adjudicados y se convierten en proveedores preferentes del Mercado Público al incorporarse en la tienda virtual de Convenios Marco **ChileCompra Express**, la mayor tienda virtual de ese país.

Los beneficios que Chile ha reportado en su experiencia en la implementación de Convenios Marco han sido entre otros:

- Ahorro y eficiencia en tiempo y recursos.
- Garantías de calidad y condiciones comerciales ventajosas.
- Descuentos convenientes y tiempos de despacho acotados.

Para participar en los procesos de selección para las licitaciones públicas a través de convenios marco es el siguiente: La Dirección **ChileCompra** efectúa periódicamente licitaciones públicas de Convenios Marco, las que se definen de acuerdo a los productos y servicios de uso más frecuente por parte de los Organismos Públicos. Todas las empresas y proveedores, sin importar su tamaño ni región, pueden participar en

licitaciones de convenio marco, dado que éstos pueden ser adjudicados a varios proveedores para un mismo producto o servicio.

Los proveedores que desean participar en las licitaciones de convenios marcos deben realizar las siguientes acciones:

- Inscribirse en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) e, idealmente, en [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl)
- Chequear los rubros en que está inscrito y los llamados en el escritorio de proveedor de [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), las nuevas licitaciones publicadas por la Dirección de Compras y Contratación Pública, en el boletín **ChileCompra Express** y sección noticias de [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), y en prensa escrita nacional.

La tienda de convenios marco les permite a los compradores:

- Ahorros en precios y rapidez en la compra.
- La incorporación de productos nuevos a petición expresa
- Solicitud de ofertas especiales y grandes compras
- Establecer acuerdos complementarios
- El cobro de multas por atraso en entregas

Los especialistas de la Dirección **ChileCompra** analizan los rubros, montos y cantidades requeridas en todo el Estado chileno. Así deciden de manera precisa cuáles son los productos y servicios que se requiere incorporar a los convenios marco y convocan a las distintas industrias a participar de las licitaciones de estos convenios.

Los convenios marco operan a través de la tienda virtual **ChileCompra Express**, catálogo electrónico que exhibe más de 95 mil productos y/o servicios en cerca de 40 convenios vigentes, con la participación de más de 1.500 proveedores.

En la compilación del Dr. Barahona y el Ing. Jiménez (2003), se presume Según la Dirección de Chile Compra, en cuanto a ahorros, que el ahorro anual producto de la utilización el Portal Chile Compra es 70 millones de dólares anuales, como consecuencia de la mayor cantidad de ofertas, precios más competitivos y la reducción de

horas/persona producto de simplificación de los tramites. En la actualidad el sistema sirve a cerca de 900 organismos públicos que componen todas las instituciones del Estado. Además cuenta con alrededor de 300,000 empresas registradas, de las cuales aproximadamente 70,000 llevan a cabo transacciones comerciales con el Estado. Se han obtenido ahorros promedio de un 5% en los precios negociados. Además, entre los proveedores, las micro, pequeñas o medianas empresas (MIPYMES) cuentan con una participación del 90% de las adjudicaciones.

El proceso de compras electrónicas ha recibido varios reconocimientos de organismos internacionales, como el otorgado por la OEA en septiembre del 2004 por considerarse uno de las mejores prácticas de la región latinoamericana en materia de compras y contratación pública electrónica.

### ***Convenios Marco en Panamá.***

El Dr. Alejandro Chavez (2013), en su experiencia de pasantía nos refiere que el sistema de gobierno digital en Panamá está dirigido por la Secretaria de Innovación Gubernamental. A pesar de que el Proyecto de compras electrónicas es relativamente nuevo, ya tiene logros en cuanto a ahorros, transparencia, participación y tiempos de ejecución del ciclo de compras. Un elemento clave en el proceso de transformación de compras es la obligatoriedad del uso de la plataforma tecnológica denominada PanamaCompra. Incluida en la nueva ley “Ley 22 de 2006, Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento.

A través de la nueva Ley 22 del 2006 Se crea la Dirección General de Contrataciones Públicas, como una entidad autónoma con facultad para regular los procedimientos de compras del Estado y definir la participación obligatoria de todas las instituciones del Estado en un único sistema. Asimismo en esta ley se crea nuevos esquemas de contratación tales como: contratación menor, licitación pública, licitación por mejor valor, convenio marco, subasta en reversa y contrataciones directas.

Existe un único catálogo electrónico de productos y servicios y un único registro de proveedores, los cuales son administrados directamente por la Dirección de Contrataciones Públicas y su consulta es obligatoria para las instituciones contratantes y para las empresas participantes. PanamaCompra permite la publicación de los avisos de convocatoria, publicación y modificación del cartel, resoluciones, notificaciones, generación de órdenes de compra y un registro histórico de los avisos de convocatoria.

PanamaCompra opera desde el mes de diciembre de 2006 y recibe al mes más de un millón de visitantes al portal electrónico, además cuenta con más de 15,000 proveedores suscritos. El alcance del portal abarca más de 137 instituciones, que incluyen entidades del gobierno central, las entidades autónomas y semiautónomas, intermediarios financieros, sociedades anónimas en la que el Estado es propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio.

En cuanto a los Convenios Marco la DGCP los administra a través de la Dirección de Políticas y Gestión de Compras, compuesta por el Director, Asistente, 06 Coordinadores de Convenios Marco (se especializan en el tema asignado), 02 Supervisores de Coordinadores.

### **Características:**

- La estrategia está enfocada a reducir los costos de transacción.
- Licitación de Convenio Marco realizada únicamente por DGCP
- Uno o más adjudicados
- Proveedores ven al Estado como uno solo
- Mejores tiempos de entrega
- Cobertura en todas las regiones
- Valores agregados a los productos o servicios
- Acceso directo a un mercado potencial, vasto y cautivo

- Los productos o servicios se incluyen en el Catálogo Electrónico

### **Beneficios**

- Simplifica y Agilizar los procesos de abastecimiento
- Planificación de las compras
- Más ahorros
- Precios accesibles
- Mayor competencia
- Más transparencia en las compras
- Disminución en costos de Inventarios
- Eliminación de actos por parte de las entidades

### **Retos**

- Mejorar la calidad de los productos
- Identificar y aplicar certificaciones internacionales
- Reconocer las necesidades
- Optimizar y hacer compras más dinámicas en el Catálogo Electrónico
- Promocionar el plan de adquisiciones.
- Establecer mejores políticas de adquisición

### **Lecciones Aprendidas**

- Evaluar cada contrato antes de renovarlo.
- Investigar el mercado
- Mejorar el procedimiento de la selección de los productos
- Monitorear el Catálogo Electrónico frecuentemente.

### **Otros temas expuestos en Convenios Marco.**

- Inhabilitaciones a proveedores son acumulativas.
- Los contratos de bienes y servicios pueden incluir entrega al Interior del País.
- Medianas y pequeñas empresas en igual de competencia ante los Acuerdos Marcos.
- Monitoreo Sistemático e Informático: Preliminar, Vigente, Pre adjudicado, adjudicado y desierto.
- Sistema Electrónico está vinculado al sector público y al pago vs presupuesto y la firma electrónica.
- Mitigación de riesgo a través de la evaluación de precios, de especificaciones técnicas y evaluación ponderada.
- Regulación de plazos y controles en la entrega de los bienes y servicios.
- Clasificación o selección de bienes y servicios. (base de datos histórica).
- Conformación del Comité Evaluador y autoridad máxima.
- Tecnología in verde.
- Ahorro logístico y transaccional o económico.
- Administración y monitoreo del Convenio Marco.
- Administración de la tienda virtual.
- Estudio de mercado: Especificaciones técnicas, Precios de referencia, promociones, garantías, seguros y fianzas, beneficios tecnológicos, ajustes de precios, márgenes der riesgo u onerosidad, criterios de adquisición, plazos de entrega, inventarios, cláusulas de fuerza mayor o caso fortuito.
- Proveedor: fabricante, importador o distribuidor.
- Unidad fiscalizadora del Convenio Marco.
- Unidad de optimización de precios.
- Estandarización de pliegos de bases.
- Presupuesto.
-



El modelo de gestión adoptado y ejecutado por la DGCP le permite el cumplimiento eficaz de sus atribuciones, entre ellas el control previo en la contratación, y ser un agente de cambio al transformar constantemente la gestión pública y legislación de diversos sectores gubernamentales y particulares en pro del fortalecimiento del Sistema de Contrataciones, ejemplo de esto es el desarrollo económico que propicia transaccionalidad de las compras públicas, al ser un punto de encuentro transparente entre la oferta y la demanda, y por otra parte los cambios efectuados en el sistema financiero para agilizar los pagos a proveedores a través de terceros, de gobierno o privados, independientemente si se tiene disponibilidad presupuestaria o no, con la finalidad de dar liquidez a los proveedores sobre todo a aquellos que son adjudicados mediante Convenio Marco.

### ***Convenios Marco en Costa Rica.***

Juan Carlos Barahona y Gustavo Jiménez ( 2009 ) ; nos dicen que el Convenio Marco en Costa Rica es un procedimiento de compra, introducido a la normativa mediante la reforma a la legislación en materia de contratación administrativa en enero del 2007, mediante Ley N° 8511, contenido y definido en el Reglamento a la ley de Contratación Administrativa en su artículo 115, como uno de los procedimientos para satisfacer la adquisición de bienes, obras o servicios de las instituciones de la Administración Pública, procedimiento en el que se guardan amplias garantías de transparencia, eficacia y eficiencia.

Existen numerosas ventajas para las instituciones públicas al comprar por catálogo, las que en forma conjunta fomentan el uso de esta herramienta para efectuar adquisiciones eficaces, eficientes y transparentes. De acuerdo con lo anterior se pueden mencionar las siguientes:

Genera precios de compra más competitivos, ya que al agrupar las compras de varios servicios se obtiene una demanda potencial alta, lo que genera un mercado atractivo para el proveedor, quien oferta mejores precios.

Plazos de entrega más convenientes, debido a que los plazos se acortan significativamente al evitar los trámites propios de la contratación administrativa.

Disminución de costos de inventario, ya que los productos son despachados cuando la entidad lo solicita, por lo que no necesita mantener niveles altos en bodega.

Liberación de recursos humanos para el desarrollo de las compras importantes o complejas de la organización.

Eliminación de etapas del procedimiento de contratación, por ejemplo, la elaboración de carteles, la invitación a los proveedores a participar, el plazo de preparación de ofertas, la elaboración de actas y resoluciones, recursos, etc.

Disminución notoria de los tiempos de procesos, lo cual permite satisfacer oportunamente las necesidades o requerimientos de las distintas instituciones públicas.

En la experiencia para Costa Rica, se puede observar los ahorros obtenidos en costos de compra, de acuerdo al tiempo de trabajo de los colaboradores, gastos administrativos y ahorro en precios.

### ***Convenios Marco en Ecuador.***

El Msc. Alejandro Chavez (2012) en su informe de Pasantía sobre Acuerdos Marcos nos refiere que Para el Sistema Nacional de Compras Públicas del Ecuador, la operatividad y funcionamiento de los Convenios Marcos (C.M) se definieron por los estudios

económicos de mercado centrados en las ofertas y demandas de las bases de datos históricos del INCOP, es decir, que en el caso de las ofertas estaban determinadas por los precios referenciales de las compras ya existentes, así como de cotizaciones y consultas de mercado; y las demandas estaban determinadas por los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) de cada entidad del sector público y municipales.

Los Convenios Marco se desarrollan sin un presupuesto referencial, ni precio base, en vista que lo que negocian en el proceso son las condiciones comerciales ofrecidas por los proveedores. De la socialización que consiste en reuniones con los representantes de marcas, importadores, fabricantes, distribuidores mayoristas y/o minoritas, MIPYMES y otros tipos de comerciantes, se obtiene descripción del producto, atributos, costos de precios, descuentos, promociones, fletes, garantías, certificados, coberturas, plazos de entrega, y demás condiciones comerciales determinantes para la implementación del Acuerdo Marco.

Dentro de la etapa previa del C.M., Ecuador realiza estudios económicos de mercado y de proveedores; en el tema de proveedores analizan la existencia de proveedores, la variedad de precios, las diferencias en especificaciones técnicas, esta última la comparten con los importadores o fabricantes. Asimismo toman de referencia las contrataciones recurrentes de los Planes Anuales de Compra.

Esta socialización les permite conocer la experiencia de la industria en conjunto, se retroalimentan del sector, de aquí se preparan con mayor firmeza las condiciones comerciales, identificar el precio que es preponderante, la cobertura, descuento lo que va en dependencia del volumen de compra, tipo de entrega, si los productos están en el mercado.

Para el Instituto Nacional de Contrataciones Públicas, INCOP, las directrices para la implementación de los Convenios Marco, han definido las políticas de compras donde el

Proveedor es un vendedor exclusivo del Sector Público por adjudicación preferencial contractual. El proveedor queda obligado a suministrar todo de conformidad al contrato, los bienes y servicios estandarizados, con las garantías mínimas establecidas.

Un elemento muy importante es que el Proveedor debe mantenerse habilitado para poder participar, caso contrario, pierde la oportunidad de participación. También es importante señalar que en cuanto a las garantías del Proceso del Convenio Marco, solo se ha quedado en pleno rigor, la Garantía Técnica del Producto y de los plazos de entrega. La garantía de buen uso del anticipo del 100% se establecen en post contrato entre los adjudicatarios del Convenio Marco, para lo cual se elabora en Convenio Complementario y que va tener eficacia solo para los suscriptores del tal complementario con plazos de entrega preferenciales.

En los Convenios Marco no efectúan ajustes de precios durante se encuentre en vigencia, solo se permite realizar contratación complementaria cuando obedece a “compras mayores”, donde se puede obtener un mejor precio, la adjudicación se puede efectuar a varios proveedores, a diferencia de la subasta a la inversa, que solo queda adjudicado un único proveedor.

El catálogo electrónico está particularmente elaborado para el análisis de los productos determinados por el sector público, es decir una especie del TOP TEN (los diez mejores) de los bienes de mayor concurrencia. Este análisis surge del resultado de los estudios previos de los PACS.

En este se encuentran los parámetros de calificación, la determinación de categorías, sub categorías, especificaciones técnicas, el Convenio Marco, documentos legales anexos, formularios, garantías, certificados, y condiciones comerciales.

El tiempo de creación de un Catálogo conlleva un estimado de 1 mes y hasta máximo cuando es grande de tres (3) meses. Este contiene en su tienda virtual: fotografía del

producto, proveedor, precio, marcas, descripción y atributos. Asimismo estas fichas una vez publicadas en el Catálogo contemplan información sobre: Nombre del Proveedor/Precio/Condiciones Comerciales/Tipo de Bien/Detalles del Bien/Atributos del Bien/Código del Convenio. Los documentos legales, garantías, certificados, formularios, se entregan en físico.

Actualmente a la fecha no cuentan con estadísticas del ahorro presupuestario por las compras en mayor volumen que se realizan a través de este contrato, lo que miden es el costo del ahorro en la gestión administrativa. Están trabajando en la interconexión de las órdenes de pago para conocer el volumen real, todavía no cuentan con precio de mercado, esto lo trabajan en cada convenio. Publican estadísticas que la trabajan manualmente pero respecto a los ahorros indirectos.

### ***Convenios Marco de Perú.***

En cuanto a los convenios marcos en el país hermano de Perú encontramos un informe del Msc. Alejandro **Chavez (Perú, 2007)** en la que nos presenta al Organismo Superior de Contrataciones del Estado del Perú, a través del SEACE, (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado), a través del Manual de usuarios para entidades: Cotizaciones y Compras, que fue elaborado en Marzo del 2007 para la implementación de los Convenios Marco. Describe los pasos a seguir cuando una Entidad requiere comprar bienes o contratar servicios incluidos en el Catálogo de Productos de Convenio Marco del SEACE.

El procedimiento de Compras por Convenio Marco se encuentra regulado por el Reglamento de la Modalidad Especial de Selección por Convenio Marco (Resolución N° 449 – 2006/CONSUCODE/ PRE).

El Convenio Marco es la modalidad por la cual el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estados (OSCE), a través de una Licitación Pública o un Concurso Público, selecciona a aquellos proveedores con los que las Entidades deberán contratar los bienes y/o servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco.

Están obligados a utilizar el Catálogo Electrónico de Convenios Marco las Entidades Públicas que se encuentran bajo el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado.

Dentro de los Beneficios que Perú expone en su experiencia de implementación de Convenios Marco encontramos:

- Simplificación del procedimiento de contratación
- Ahorro y eficiencia en tiempo y recursos
- Fomento de participación

Los Convenio Marco vigentes hasta el momento son:

- Útiles de escritorio.
- Emisión de boletos electrónicos para transporte aéreo nacional de pasajeros.
- Bienes de ayuda Humanitaria
- Impresoras, Consumibles y Accesorios.
- Computadoras de escritorio, portátiles proyectores y escáneres

### ***Convenios Marcos En Corea.***

El Estado Coreano se ha convertido en el líder mundial en compras electrónicas, mediante la implementación de su sistema de gestión denominado Koneps (Korea On Line e-Procurement System), el cual se ha desarrollado como el proyecto más representativo de lo que es su estrategia de gobierno digital.

En Corea existe una instancia rectora de las compras del Estado denominada Public Procurement Service (PPS) adscrita al Ministerio de Economía, la cual inicia su

estrategia de implementación de un sistema electrónico de compras en el año 1997 y en la actualidad definirse como un verdadero y el más grande “marketplace” del mundo, o bien como ellos mismos lo denomina un “total shopping mall”, en los que existen mecanismos transparentes y eficientes, basado en tecnología móvil y servicios inteligentes (servicios ubicuos) para llevar a cabo todas las contrataciones del Estado.

Al igual que Chile, Koneps se define como un mercado virtual y como una ventanilla única para la ejecución de todas las transacciones de la contratación pública entre las empresas y el Estado. En Koneps todas las licitaciones se encuentran en línea y todo el proceso se lleva a cabo en forma digital mediante un expediente electrónico único por caso tramitado.

Mediante la interfaz de KONEPS los oferentes pueden monitorear en tiempo real, el proceso de proveeduría. Los proveedores se incluyen una única vez en el sistema y con eso pueden participar en cualquier licitación del Estado. Por medio del portal y un mercado virtual en tiempo real pueden interactuar decenas de miles de proveedores con decenas de miles de compradores.

El sistema es usado por cerca de 37,000 organizaciones públicas, dado el modelo descentralizado de gestión pública de esa nación. Por el lado empresarial, existen alrededor de 170,000 empresas registradas. Aproximadamente el sistema recibe 180,000 visitas diarias, y realiza 140,000 intercambios de documentos electrónicos por día. A nivel de beneficios económicos, se estima que anualmente se obtienen ahorros por aproximadamente \$ 4,500 millones producto de una mejor gestión de las compras del Estado. Igualmente, para las empresas ha significado una reducción del 91% de sus costos de venta al sector público, aproximadamente \$ 4,100 millones producto de la simplicidad de la forma en transar con el Estado.

Dentro de las funcionalidades innovadoras ofrecidas por Koneps se tiene que toda la información de las contrataciones está disponible vía Internet, centralizada a través de un expediente electrónico de todo el proceso, obtenido y consultado en tiempo real. Las empresas pueden llevar a cabo sus participaciones en cualquier momento y lugar utilizando para ello incluso dispositivos móviles (PDA y telefonía celular) y no requieren de presentación de documentos o trámites presenciales.

La arquitectura del sistema está diseñada para que este sea capaz de vincularse con los sistemas de abastecimiento e información de todas las instituciones públicas, financieras y de control. Está diseñado siguiendo el modelo de negocio de Proveedor de Servicios de Aplicación y puede ofrecer o integrarse con todas las funcionalidades del proceso de proveeduría. La plataforma tecnológica está desarrollada en JAVA que es un lenguaje abierto y está diseñado para hacer un uso extensivo de servicios web. Está organizada por capas y permite la interacción de todos los usuarios con las bases de datos nacionales de proveedores, usuarios y productos. Facilita la compatibilidad con otros sistemas de e-commerce, ya que cumple con el Estándar Universal de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC, por sus siglas en inglés) y cuenta en la actualidad con un registro de aproximadamente 120,000 productos.

El modelo coreano se ha tomado como la mejor práctica a nivel mundial y ha sido la base para el desarrollo de modelos de compras de varios países alrededor del mundo, recibiendo premios de organismos internacionales, tales como la ONU, OECD y del Consejo de Asia Pacífica, como la mejor práctica en contrataciones públicas.



## **CAPITULO VII: ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA DE LA MODALIDAD DE ACUERDO MARCO, (DECRETO 75-2010 Y DECRETO 22-2013)**

Nicaragua como todos los países del mundo experimentan el avance tecnológico y las operaciones que se realizan de manera tradicional, es decir, manuales se pretenden dejar atrás y avanzar conforme los cambios que se presentan a medida que la sociedad avanza los cuales surgen tanto en el mercado público nacional como internacional, esto conlleva a la necesidad de crear espacios más ágiles, accesibles y dinámicos que además permitan el ahorro de gestión y recursos para el Estado.

Como hemos venido hablando la Ley 737, contempla el desarrollo SISCAR pero este sistema debe de ser modernizado, este mismo cuerpo normativo en el Arto. 62 estipula que este sistema debe ser transaccional, lo cual incorporaría la Modalidad de Acuerdo Marco

La Modalidad de Acuerdo Marco, regulada en el Decreto 75-2010 “Reglamento de la ley 737”, y en el Decreto 22-2013 “Reforma y Adiciones al Decreto 75-2010”, será un Catálogo Electrónico de Bienes y/o servicios mediante los cuales las Entidades Públicas podrán realizar sus compras de manera dinámica y ágil mediante las transacciones electrónicas, garantizando siempre la transparencia y el buen uso de los recursos; dotándoles de los mismos efectos jurídicos que los actos realizados por medios manuales a como se ha venido trabajando.

Esta modalidad es una tendencia nueva que como es de esperarse se enfrentará al rechazo de algunas entidades o bien funcionarios que se oponen a los cambios y prefieren hacerlo de forma manual y se rehúsan al aprendizaje de prácticas modernas que agilizarían los procesos y evitarían además el gasto innecesario de papelería, transporte para llevar los documentos, esfuerzo físico, entre otros factores que contribuirán al Ahorro Presupuestario.

Algo novedoso de esta Modalidad es que se incorporaran a las PYMES y MIPYMES, como Proveedores del Estado, dándola mayor calificación a la hora de realizar la selección de los proveedores a los que se les adjudicara por un plazo de un año los bienes y/o servicios que estarán en el catálogo electrónico a disposición de las Entidades Contratantes, esta Modalidad será de mucha ayuda en la agilización de las contrataciones y en la mejora de oportunidades a los comerciantes locales, lo cual ayudara en el crecimiento de la economía del país.

El proyecto piloto de la Modalidad de Acuerdo Marco de la DGCE/MHCP, se pretende iniciar con el Rubro de Papel de Escritorio debido a estudio de estadísticas del SISCAE, en lo que a Familia de Bienes solicitados se refiere y en la que se demuestra que este rubro está dentro de los productos de mayor demanda en las compras del sector público (Ver Anexo 1), la implementación de esta Modalidad generara ahorros al Estado a como lo habíamos abordado anteriormente esta es una de las Ventajas de esta Modalidad y es que se lograra un ahorro de Papelería, Combustible y tiempo en lo que a la adquisición de este rubro se refiere.

Mediante datos estadísticos del SISCAE, nos encontramos que la oferta de este rubro esta mayormente concentrada en el Departamento de Managua y en el resto del país los proveedores con un porcentaje menor, para la realización de esta estadísticas la Dirección de Contrataciones Electrónicas partió de un universo de 217 Proveedores inscritos en el Registro Central de Proveedores (RCP), y encontramos a Managua con el 61% (ver Anexo 2), también se demostró mediante esta información que no existen fabricantes en Nicaragua, y que los Proveedores Registrados pertenecen a Distribuidores Mayoristas concentrados en el Departamento de Managua, los cuales provienen de grandes empresas constituidas dentro de nuestro país, en las cuales los precios varían dependiendo de variables internacionales. Si se llegase a implementar las PYMES y MIPYMES tienen mayor oportunidad de ofertar sus productos, actualmente no existen fabricantes locales para este rubro pero la cadena de logística abierta le permite que se incorpore a través de esta Modalidad de Compra.

La Dirección Especifica de Acuerdo Marco de la DGCE/MHCP, en su informe para poner en marcha su proyecto piloto sobre Acuerdos Marcos, tiene como finalidad a

inicios del 2015 realizar capacitaciones y encuestas a las primeras diez entidades públicas que son las que más realizan compras (Ver Anexo 3), para que empiecen a utilizar dicha modalidad, también se les hará de su conocimiento acerca de las Ventajas que dicha Modalidad de Contratación generará, la cual les beneficiará en cuanto al ahorro de su presupuesto.

## CONCLUSIONES:

1. Nuestro país ha logrado avances significativos en el desarrollo del Sistema de Contrataciones Administrativas del Sector Público creando los instrumentos legales y administrativos necesarios para funcionamiento del Sistema de Compras Públicas, logrando que las relaciones Estado-Proveedores, sea más armonizado, eficaz y transparente, los cuales deben ser modificados a medida que las Compras Públicas se modernizan.
2. El proceso de Modernización promovido por el ente rector en los Sistemas de Compras tendrá una expresión significativa en el año 2015 con la modalidad de compra del Acuerdo Marco, en tanto que permitirá: el ahorro presupuestario y logístico para el Sector Público, agilizar los procesos de Contratación y generará un menor costo en el presupuesto de cada institución contratante de esta modalidad.
3. La implementación Acuerdos Marcos en el año 2015 ayudará no solo al Estado como mayor comprador de bienes y servicios, sino que también permitirá la protección y promoción del productor nacional al brindarle la oportunidad a las MIPYMES de competir en igualdad de condiciones frente a las grandes empresas que actualmente gobiernan los mercados locales.

## RECOMENDACIONES.

1. Al incorporarse en nuestra legislación en materia de Contrataciones Administrativas del Sector Público, nuevas modalidades de contrataciones públicas, como es el caso de Acuerdos Marco, es necesario desarrollar de forma más amplia la normativa subjetiva y adjetiva de Acuerdos Marco, con el objetivo de garantizar el mejor funcionamiento del Sistema de Contrataciones del Estado.
2. Capacitar de forma integral al personal de las Unidades de Adquisiciones de las diferentes entidades públicas, en todo lo relacionado a Acuerdos Marco para que estos puedan ser receptores y a la vez transmisores del conocimiento adquirido, con la finalidad de difundir esta nueva modalidad de contratación y que sea conocida y adoptada por una amplia gama potenciales interventores del sistema de contrataciones públicas.
3. El órgano rector debe dar publicidad y brindar la información necesaria a través de campañas audiovisuales, medios escritos, radiales y digitales con el objetivo de informar la implementación de esta nueva modalidad de compras gubernamentales, destacando: en qué consiste y la importancia.
4. Promover y capacitar a las MIPYMES, con el propósito de que se incorporen al sistema de contrataciones públicas ya que con el desarrollo de Acuerdos Marco, se pretende potencializar la actividad económica no solo del Estado sino también la actividad empresarial del país.

## BIBLIOGRAFIA.

- Ley 737, **Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Publico**, publicada en las Gaceta Diario Oficial No. 213 y 214, del día 8 y 9 de Noviembre del 2010.
  
- Decreto No. 75-2010, ” **Reglamento General a la Ley No. 737**, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”, publicada en las Gacetas Diario Oficial No. 239 y 240, del día 15 y 16 de Diciembre del 2010.
  
- Decreto No. 22-2013, aprobado el 19 de Junio del 2013, **Reformas y adiciones al Decreto No. 75-2010 reglamento general de la ley no. 737, “ley de contrataciones administrativas del sector público”**, publicado en La Gaceta No. 119 del 27 de Junio 2013.
  
- Ley 801, “**Ley de Contrataciones Municipales**”, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 192, del día 09 de Octubre del 2012.
  
- Decreto No. 7076-2013, **Reglamento de la Ley de Contrataciones Municipales**, publicada en la Gaceta No.24 del 07 de febrero del 2013.
  
- Ley 290, “**Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo**” y sus reformas, publicada en la Gaceta Diario oficial No. 35, del día 22 de febrero del 2013.
  
- Texto **Constitución Política de Nicaragua con reformas incorporadas**, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 32 del día 18 de febrero 2014.

- Circulares Administrativas emitidas por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público.
- **Derecho Administrativo** (Teórico y Positivo), Idelfonso Palma Martinez; 2da Edición 2008, Managua-Nicaragua.
- **Manual Elemental de Derecho Administrativo**, Armando Rizo Oyanguren, UNAN-León, 1992.
- **Derecho Administrativo (Primera Parte)**, Jorge Flavio Escorcía, UNAN- LEÓN – 1ra Edición, 2001/Editorial Jurídica 2009.
- **Compendio Normativo-Contrataciones Administrativas**; 2da Edición- Dayra Valle, Juan Bautista Arrien, Karlos Navarro-2011/ Facultad de Ciencias Jurídicas-UCA.
- **Derecho Administrativo I**, Adriana de los Santos Morales, 1ra Edición 2012.
- **Trabajo Final de Maestría del Msc. Alejandro Chavez (2013).**
- **Compras Públicas en América Latina y el Caribe, Diagnósticos y Desafíos**, Guillermo Rozenwurcell y Gabriel Bezchinsky, Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**, Agustín Gordillo: Primera edición, 2013.
- **Derecho Administrativo**, Juan Carlos Cassagne, Buenos Aires Séptima Edición.

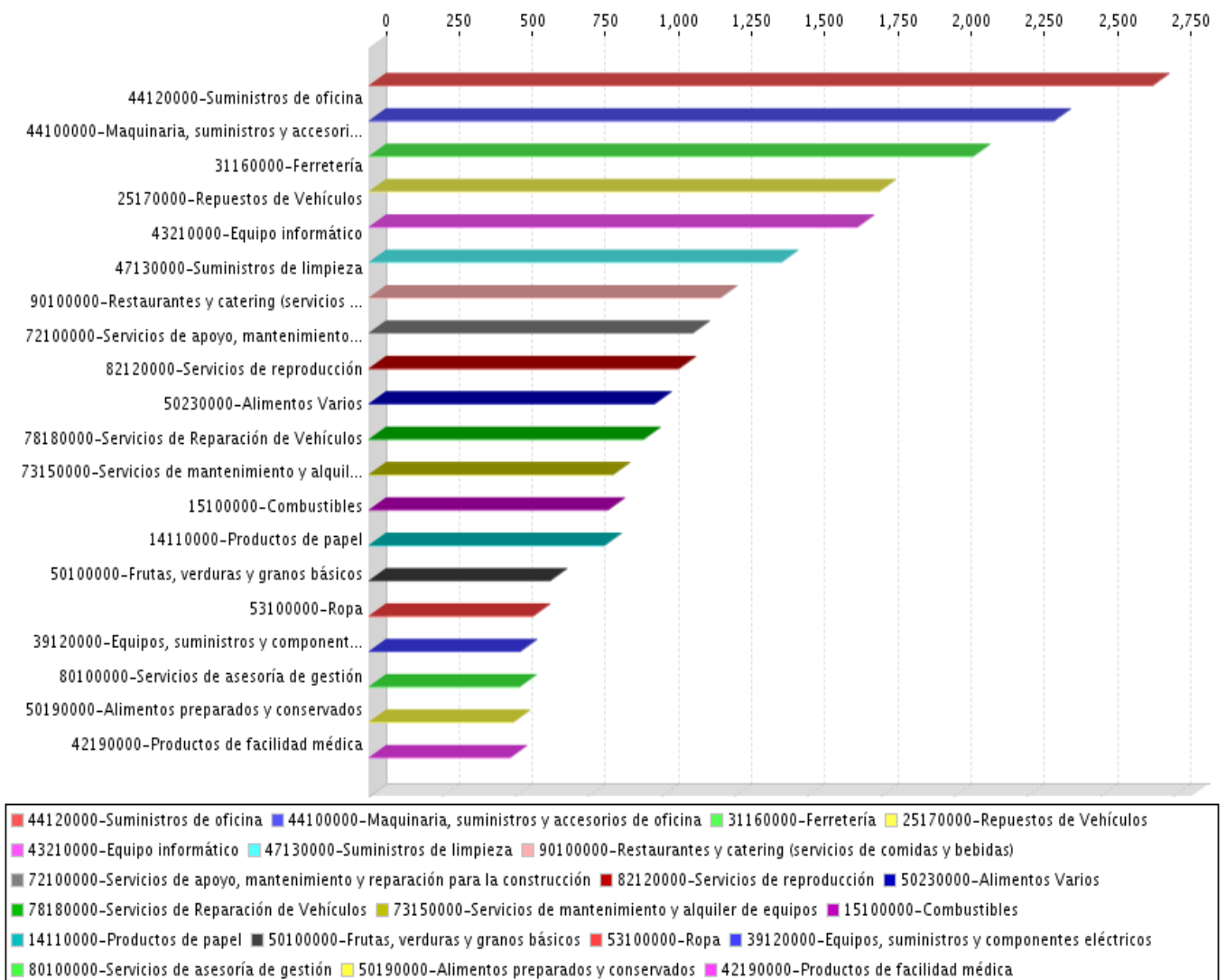
- **Manual de contratación pública electrónica para América Latina Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad**, Gonzalo Suárez Beltrán, Roberto Laguado Giraldo- Abril de 2007.
  
- **Panorama actual de las compras públicas socialmente responsables en Centroamérica**. San José, Costa Rica- Primera edición, 2012. Sylvia Aguilar.
  
- **Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio**, Guillermo Rozenwurcell y Gabriel Bezchinsky, Universidad Nacional de San Martín, 2012.
  - **La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe**, Guillermo Rozenwurcell y Gabriel Bezchinsky, Universidad Nacional de San Martín, 2012.
  
- **Hacia un modelo de compras electrónicas costarricense**, Juan Carlos Barahora, Andrey M. Eliozone y Gustavo Jiménez ([http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material\\_de\\_apoyoPIC1erT2011/MaterialApoyocursosCIFH/7\\_SistemaCOMPRARED2\\_0/Haciaunmodelocompraselectronicostarric.pdf](http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyoPIC1erT2011/MaterialApoyocursosCIFH/7_SistemaCOMPRARED2_0/Haciaunmodelocompraselectronicostarric.pdf))
  
- **Trabajo fin de Curso OEA**, Humberto Espinoza, 11 de diciembre del 2012.
  
- [http: www.siscaec.gob.ni](http://www.siscaec.gob.ni).



# ANEXOS

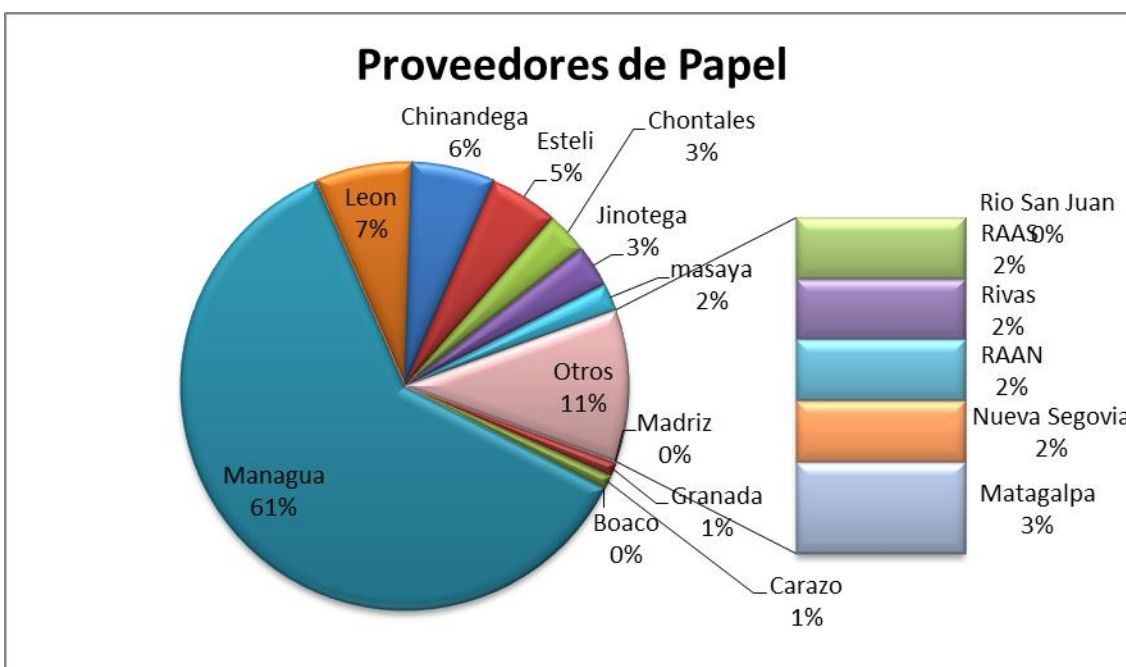
## ANEXO 1

### FAMILIA DE BIENES SOLICITADOS.



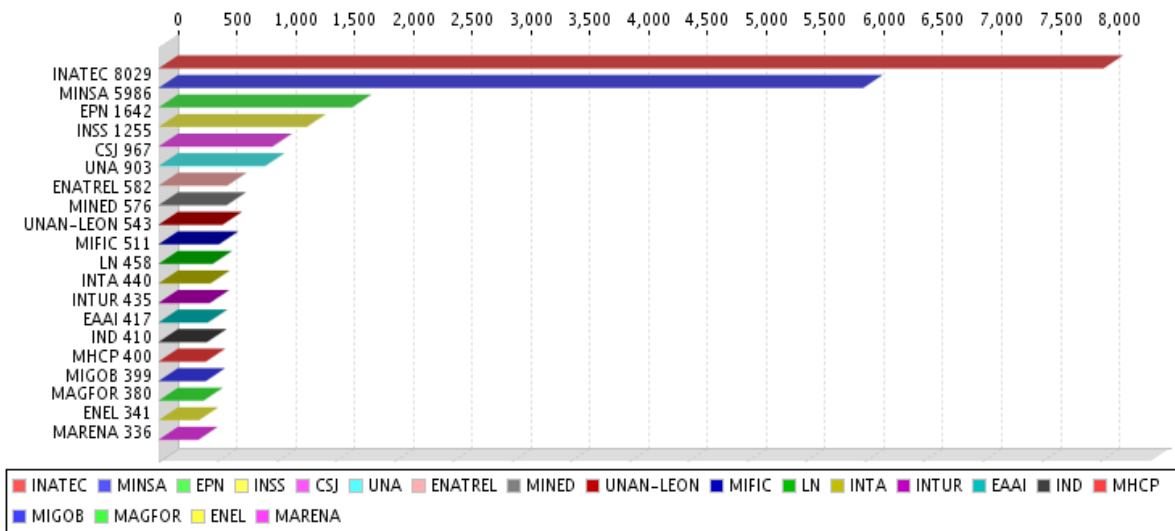
Fuente: SISCAE

## ANEXO 2



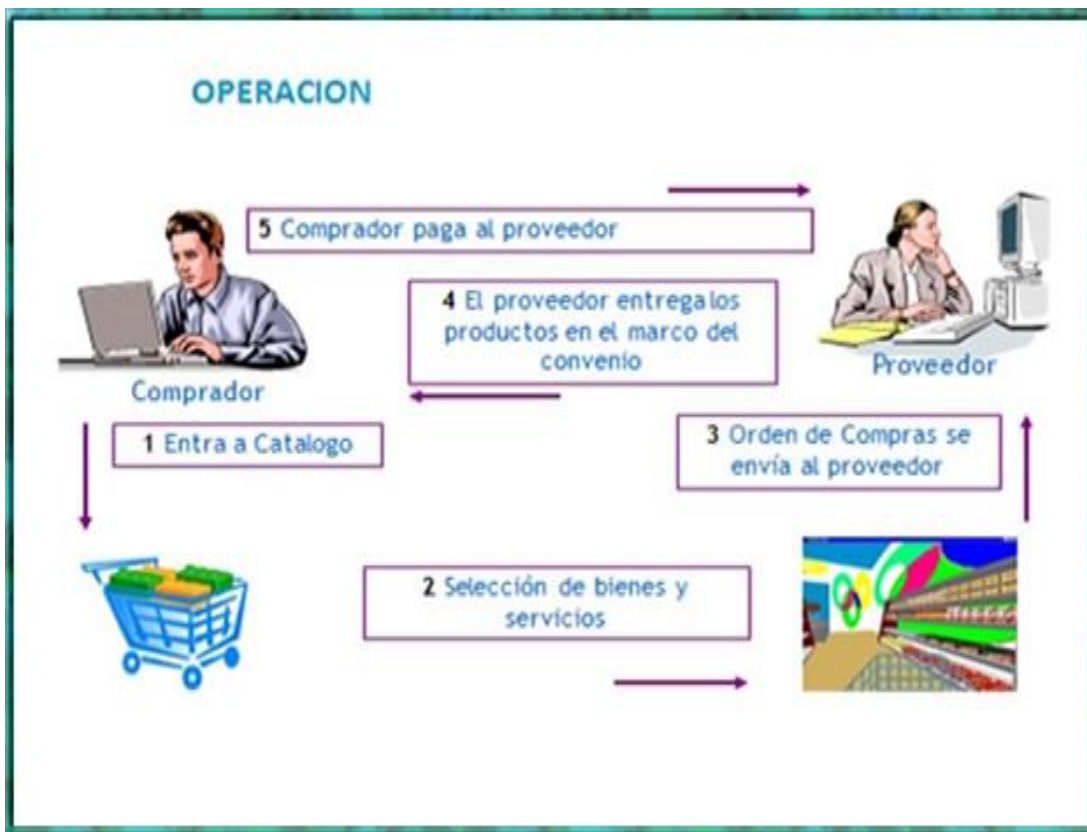
Fuente: SISCAE/DGCE-MHCP

### ANEXO 3



Fuente: SISCAE

## Flujo grama de Acuerdo Marco.



Fuente: SISCAE

**Entrevista: Humberto José Espinoza Acuña,**

**Analista de Licitaciones, Acuerdos Marco.**

**1) ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los Acuerdos Marco, vistas desde las perspectivas del gobierno y de los usuarios del Sistema de Contrataciones Públicas?**

El proyecto es innovador y precisa una nueva manera de ver las compras públicas, una nueva visión, incluso educar nuevamente sobre cómo comprar. Los Acuerdos Marco involucran a todas las entidades del sector público, alcaldías y sector municipal, así como a todos los proveedores a nivel nacional por cuanto el espectro de ventajas es amplio. Tomando en cuenta este universo de usuarios del Sistema de Contrataciones Públicas es que se crea una variedad de ofertas a través de las cuales las entidades públicas podrán acceder de manera virtual sin necesidad de incurrir en engorrosos procesos de compras. El proceso de compra se reducirá prácticamente a realizar un clic, claro, siempre con el control previo pertinente (verificación de almacén, justificación de la necesidad del bien y/o servicios, justificación presupuestaria...).

Entre las ventajas que se pueden señalar para las Entidades están:

- Acceso a una variedad amplia de productos con distintas condiciones comerciales para cada necesidad.
- Plazos de entrega cortos.
- Disminución de costos de almacenamiento.
- Disminución de costos de gestión.

En cambio, desde la perspectiva del sector privado se pueden mencionar:

- Ahorro de costos de ventas asociadas al Estado.
- Promoción de productos de manera virtual
- Participación en múltiples procesos de compras a través de un único proceso.
- Acceso a un privilegiado mercado potencial vasto y cautivo.

Con todo ello el Gobierno procura la modernización del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público, promoviendo compras eficientes y obteniendo ahorro de gestión en los procesos.

Una de las mayores desventajas que tienen los proveedores, es para aquellos que no participen del proceso de contratación y no sean adjudicados. Debido a que el Contrato de Acuerdos Marco tiene un período de vigencia durante el cual no podrán participar proveedores que no hayan sido adjudicados. Así mismo, no tienen la certeza del monto de las adquisiciones durante la ejecución del Acuerdo Marco.

## **2) ¿En América Latina cuales con las experiencias de este Sistema?**

En América Latina tenemos varias referencias en asuntos de Acuerdos Marco. En Chile, país vanguardia, se les denomina “Convenios Marco” y ellos actualmente cuenta con más de 42 convenios marco y poseen un sistema de compras transaccional en los cuales el Proveedor interactúa directamente. Costa Rica obtuvo un ahorro total de hasta 2.3 millones de dólares en el 2012 en los cuatro rubros en que se desarrollaron los Acuerdos Marco: Suministros de Oficina; Tiquetes aéreos; Servicios de limpieza; y, llantas. Otros países que están experimentando los beneficios de los Acuerdos Marco son: Guatemala (se les denomina “Contratos Marco”); Panamá, Perú, Ecuador.

## **3) ¿Cómo se beneficia las MIPYME a través de los acuerdos marco?**

Con los Acuerdos Marcos se procura el crecimiento local. Es así que desde los criterios de evaluación se procura darle mayor preponderancia al proveedor que va a desarrollarse en su municipio. Así mismo, se tomará en cuenta las pequeñas y medianas empresas en acuerdos marcos específicos, como por ejemplo, un acuerdo marco de uniformes, o calzados se daría preferencia a los productores nacionales.

**4) ¿cuál sería la dinámica de las compras?**

En la dinámica actual, el sector público realiza sus procesos de contratación de manera independiente y adjudica de la misma manera. Habiendo así que por un mismo bien, existen centenares de procesos en un mismo período. A través de Acuerdos Marco, el Órgano Rector realizaría un único proceso de contratación a través de una Licitación Pública para la Suscripción de Acuerdos Marco, convocando a todos los proveedores a nivel nacional y adjudicará las mejores ofertas con las mejores condiciones comerciales. Posteriormente las ofertas serán registradas en el Catálogo Electrónico de Acuerdos Marco y puestas a disposición de todo el sector público. De esta manera se realizará un único proceso de contratación teniendo las entidades el Catálogo Electrónico como herramienta de enlace con las ofertas de varios proveedores para hacer una compra según sus necesidades.

**5) ¿cuáles son los obstáculos, si los hay para desarrollar los acuerdos marco?**

El mayor obstáculo es la falta de visión y apego a la manera tradicional en que las compras públicas se han venido desarrollando. Siempre hay persistencia a los cambios. No obstante mediante capacitaciones, reuniones e intervenciones con los distintos agentes que participan se pretende modificar la visión para llevar a cabo una modernización del sistema sin intervenciones.

**6) ¿Está preparada la Administración Pública y la sociedad para la implementación de este sistema?**

Sí está preparada, vivimos en un mundo que exige cada vez más avanzar, sistematizarnos y modernizarnos. Incluso, dentro del mismo sector público existen usuarios interesados que se implementen debido a que son los mismos usuarios los que muchas veces están muy al tanto de las nuevas modalidades de contratación que se están desarrollando en el mundo de las Compras Públicas. Por lo demás, es sentar bases, educar al usuario y permitirle a este ver los beneficios de los Acuerdos Marco.



**7) ¿Cuándo se tiene previsto la implementación de los acuerdos marco en nuestro país?**

Efectivamente en 2015, Primero capacitaciones e iniciar con dos pilotos, un Acuerdo Marco de Papel de Escritorio (papel bond, sobre manila y fólder) y un Acuerdo Marco de Llantas...

## **ANEXO 6**

- **Gaceta No. 213 del lunes 8 de noviembre 2010- Ley No. 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”.**
- **Gaceta No. 214 del martes 9 de noviembre 2010- Continuación Ley No. 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”.**
- **Gaceta No. 239 del miércoles 15 de junio 2013-Decreto 75-2010, Reglamento General de la Ley No.737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.”**
- **Gaceta No. 240 del miércoles 15 de junio 2013-Continuación Decreto 75-2010, Reglamento General de la Ley No.737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.”**
- **Gaceta No. 119 del jueves 27 de junio 2013-Decreto No. 22-2013, Reformas y Adiciones al Decreto 75-2010, Reglamento General de la Ley No.737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.**
- **Gaceta No. 192 del martes 9 de octubre 2012-Ley No. 801. “Ley de Contrataciones Municipales”.**
- **Gaceta No. 24 del jueves 07 de febrero 2013-Decreto A.N. No. 7076-2013 Reglamento General Ley No. 801. “Ley de Contrataciones Municipales”.**
- **Gaceta No. 35 del viernes 22 de febrero 2013-Ley No. 290. “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”**