

# ANÁLISIS JURÍDICO COMPARATIVO DE LA SUBASTA ELECTRÓNICA INVERSA ENTRE GUATEMALA, PERÚ Y ECUADOR

## LEGAL COMPARATIVE ANALYSIS OF THE REVERSE ELECTRONIC AUCTION BETWEEN GUATEMALA, PERU AND ECUADOR

JOSÉ DANIEL GÓMEZ CARAVANTES<sup>1</sup>

### Resumen

Como parte de los esfuerzos del Gobierno de Guatemala por actualizar y modernizar el país, se implementó una nueva modalidad de Contratación Estatal. Es por eso que se introdujo la Subasta Electrónica Inversa, la cual es una nueva alternativa al modo de realizar los procesos de contratación, una de las características más distintivas de esta nueva modalidad es que la mayoría del proceso se lleva a cabo de forma digital, a través de un portal web.

Después de varios años de que dicha modalidad entro en vigor, esta no ha alcanzado las expectativas que se tenían al respecto. Es imperativo tomar en cuenta que esta modalidad de Contratación Estatal ya ha sido utilizada previamente por distintos estados. En el estado de Perú, dicha modalidad cuenta con una alta popularidad y representa un ahorro sustancial en los procesos que se han llevado a cabo de dicha forma. En el estado de Ecuador se puede decir que también ha cumplido con los objetivos para los que se implementó en la legislación.

### Palabras clave

Subasta electrónica inversa, contratación estatal, adjudicación, contratación pública, Guatecompras, Perú compras, compras públicas, derecho administrativo, derecho público, Ley de Contrataciones del Estado.

### Abstract

As part of the efforts of the Government of Guatemala to update and modernize the country, a new form of State Procurement was implemented. That is why the Reverse Electronic Auction was introduced, which is a new alternative to the way the contracting processes is carried out. One of the most distinctive characteristics of this new modality is that the majority of the process is carried out in a digital manner, through a web portal.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho, Abogado y Notario egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad del Istmo. Correo electrónico: gomez141119@unis.edu.gt

After several years of coming into force, and since its creation, it has not met with the expectations. It is imperative to take into account that this form of State Procurement has already been previously used by different states. In the state of Peru, this modality is highly popular and represents substantial savings in the processes that have been carried out in this manner. In the state of Ecuador it can be said that it has also fulfilled the objectives for which it was implemented.

### **Key Words**

Reverse electronic auction, state contracting, adjudication, public contracting, Guatecompras, Perú compras, government procurement, administrative law, public law, State Procurement Law.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Guatecompras. 3. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Guatemala. 4. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Perú. 5. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Ecuador. 6. Conclusiones. 7. Referencias.

## **1. Introducción**

Como se menciona en el título, el presente trabajo consiste en un análisis jurídico comparativo, esto quiere decir que el objetivo principal del trabajo es realizar una comparación derivada del análisis de una figura jurídica. Dicha figura consiste en la Subasta Electrónica Inversa, la cual es una modalidad mediante la cual, un estado puede llegar a realizar contrataciones con personas particulares o jurídicas.

Tomando en cuenta que el objetivo principal es la comparación, a lo que se busca llegar con el presente trabajo es a identificar todas aquellas disposiciones, vigentes o no existentes, en la legislación guatemalteca que influyan en la poca aplicación que se tiene de esta modalidad.

La comparación se va a llevar a cabo con los estados de Perú y Ecuador, países que se podría decir que han logrado implementar esta modalidad de una forma satisfactoria. El fin de realizar la comparación con dos estados diferentes, es poder obtener una más amplia visión de cómo es que se tiene regulado en cada estado la Subasta Electrónica Inversa y así poder identificar cuáles son las fortalezas y las debilidades de la legislación guatemalteca en la materia.

El tema desarrollado en este trabajo conlleva un interés público muy alto, puesto que trata acerca de una forma de identificar las fallas que se tienen en cuanto a la Contratación Estatal. Este trabajo puede resultar en un impacto positivo en la realidad guatemalteca debido a que con las mejoras propuestas se pueden alcanzar las expectativas que se tenían sobre la implementación de la Subasta Electrónica Inversa al momento de su inclusión en la legislación nacional. Lo cual a su vez, puede resultar en un mejor uso de los fondos públicos.

## 2. Guatecompras

Este es un tema muy importante debido a que este sistema está muy involucrado en la mayoría de los procesos llevados a cabo por la administración pública, para realizar adquisiciones de bienes o contrataciones de servicios. El sistema de GUATECOMPRAS se utiliza para tener una mayor transparencia en todos estos procesos que se ejecutan, ya que en este sitio se van publicando los detalles de los procesos que la administración está desarrollando, las bases, los requisitos, quienes son los vendedores o proveedores, etc.

Un tema muy importante que se tiene que desarrollar en la legislación de los estados, según la Ley Modelo de Contratación Pública de la Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo Sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, es la transparencia, ya que la Contratación Estatal implica el uso de fondos públicos para el mantenimiento y la operación del Estado. La transparencia en sí conlleva hacer el proceso lo más abierto posible, para que el público pueda de cierta forma fiscalizarlos y tener acceso a las bases que se determinaron por la institución, las ofertas propuestas y los perfiles de quienes contratan con el Estado, para verificar que no se están llevando a cabo transacciones fraudulentas. Relacionado con estos propósitos.

“El sistema “GUATECOMPRAS”, es un mercado electrónico operado a través de Internet en la dirección [www.GUATECOMPRAS.gt](http://www.GUATECOMPRAS.gt), el cual permite que las etapas del proceso de adquisiciones de bienes y servicios estén a la vista de todas las personas individuales y jurídicas, a efecto que los empresarios conozcan las oportunidades de negocios públicos. Esto permite competencia y reduce la corrupción”<sup>2</sup>. Si bien es cierto una de las principales funciones es promover la transparencia, GUATECOMPRAS también es un sistema en donde se gestionan dichos procesos. Es por eso que se han referido a este como un “Mercado Electrónico”, ya que también es donde se llevan a cabo de manera virtual, las contrataciones. Es entonces factible decir que GUATECOMPRAS es un sistema electrónico que el Estado de Guatemala implementó para poder aumentar la transparencia de las Contrataciones Estatales, en apego con las disposiciones internacionales; gestionar de una forma más ordenada los procesos llevados a cabo y tener una base de datos en donde consten las transacciones realizadas, los procesos ejecutados y las partes que en ellos intervinieron.

Es importante analizar también los cuerpos legales que le dieron vida al sistema GUATECOMPRAS, ya que en varios procesos se tiene como requisito esencial la utilización del mismo.

---

<sup>2</sup> Méndez Rodríguez, Yovany Audí, El Contador Público y auditor en la aplicación del control interno en el sistema Guatecompras, Guatemala, 2008.

1. Acuerdo Ministerial No. 386-2003: Este es punto de creación del sistema GUATECOMPRAS por excelencia, ya que fue a través de este acuerdo en su artículo primero, que se acordó que “El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, creará y administrará un sistema de información en Internet, denominado GUATECOMPRAS, por medio del cual la ciudadanía tendrá acceso a la información relacionada con los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado”. Claramente el Ministerio de Finanzas Públicas, buscaba promover la accesibilidad desde un inicio, al disponer que sería un sistema de información en internet. Dentro de los “considerandos” de dicho acuerdo, se pueden ver reflejados los objetivos desarrollados previamente. Se tomo en cuenta la transparencia en los procesos de contrataciones, mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Esto permitiría también que el uso de dicho sistema fuera gratuito y más eficiente.

2. Resolución No. 572-2003 de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado: Esta fue clave para poder hacer la transición del antiguo mecanismo utilizado por el Estado a este nuevo sistema informático. Básicamente lo que se establece en esta resolución es que, a partir del 30 de octubre del 2003, los Organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se verían en la obligación de utilizar este nuevo sistema informático para todos los procesos de Contratación Estatal. La resolución resulta ser muy importante, pues de esta forma el Ministerio de Finanzas Públicas, logra unificar la forma en que los órganos y entidades del Estado realizan contrataciones. La estandarización de la forma en que se llevan a cabo los procesos transmite seguridad y certeza en los mismos, razón por la cual era necesaria una resolución de esta naturaleza.

3. Acuerdo Gubernativo No. 80-2004: Por último, el Presidente de la Republica en Consejo de Ministros, mediante este acuerdo estableció la obligación a los Organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, de realizar todos los anuncios, convocatorias y demás información relacionada mediante el sistema creado. Este acuerdo consistió en una reforma al artículo 8 de la Ley de Contrataciones del Estado y con esto se logró implementar de manera total el uso del sistema GUATECOMPRAS. Dicho uso, comprendía desde publicación de anuncios en donde se establecía interés por parte de una entidad de comenzar una relación contractual con base a sus necesidades, hasta el archivo de todo el proceso llevado a cabo hasta el punto de terminación del contrato. Cabe resaltar que posteriormente se emitió el Decreto 9-2015 del Congreso de la Republica de Guatemala, que mediante su artículo 2, incorporó el artículo 4 bis a la ley que se utiliza actualmente y que comprende lo que previamente contenía el artículo 8.

Como se puede observar es un sistema informático que nace de la necesidad del Estado de transmitir confianza y seguridad a la sociedad en cuanto a la utilización

de los recursos públicos, mediante la promoción de la transparencia, eficiencia y accesibilidad a la información.

### **3. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Guatemala**

Hay que entender entonces que la Subasta Electrónica Inversa, “es un proceso dinámico de negociación de precios en tiempo real, que se realiza a través de una herramienta en internet entre proveedores previamente habilitados para un comprador. Se denomina Subasta Electrónica Inversa porque, en contraste con el sistema tradicional, obtiene la mejor posición durante la negociación quién menor precio oferte o, alternativamente, la mejor combinación de distintos factores con diferentes pesos determinados por el comprador”<sup>3</sup>. Primero, es necesario comprender que esta modalidad de contratación es en sí un tipo de subasta, como bien lo explica Rafael Turcios, se denomina inversa porque se adjudica a aquel que brinde el precio más bajo de todos.

Por otro lado, la anteriormente citada LMCP de la ONU, define la Subasta Electrónica Inversa, en su artículo 2 literal d) como “una técnica de contratación en línea en tiempo real, de la que podrá valerse la entidad adjudicadora para seleccionar la oferta ganadora, consistente en que los proveedores o contratistas vayan presentando, durante un plazo establecido, ofertas cada vez más bajas, cuya evaluación será automática”. Complementando el concepto anterior, cabe resaltar que la Ley Modelo establece que en dicha modalidad los proveedores van realizando ofertas cada vez más bajas, lo cual va acorde a la naturaleza de la Subasta Electrónica Inversa.

El artículo 54 Bis de la Ley de Contrataciones del Estado, en donde se establece que “es una modalidad de adquisición pública de obra pública, construcciones por contrato, bienes y servicios estandarizados u homologados, dinámica, operada en el sistema GUAATECOMPRAS, en la cual los postores habilitados puján de forma pública, electrónica y en tiempo real, durante un plazo preestablecido, con base a un precio de referencia de conocimiento público previo al evento, el cual servirá como techo de partida para el proceso”. Como se puede observar, se cuenta con los aspectos distintivos proporcionados en las definiciones anteriores. Pero en este caso ya se aplica a la realidad nacional, como, por ejemplo, se identificó la plataforma que se utiliza para este proceso: GUAATECOMPRAS, una página de internet utilizada por el Estado para hacer pública toda la información relativa al manejo de fondos públicos y para llevar a cabo las contrataciones mediante Subasta Electrónica Inversa, entre otras.

---

<sup>3</sup> Turcios, Rafael, Entrevista Revista Construcción e Industria de la Cámara Peruana de Construcción, Perú, 2011.

Las definiciones analizadas en este apartado ayudan a resaltar ciertas características de la Subasta Electrónica Inversa que permiten crear un concepto general aplicable a cualquier legislación. En este sentido, dichas características son:

- Negociación en tiempo real
- Utilización de una plataforma virtual en internet
- La oferta ganadora será la más baja, que se ajuste a lo solicitado por la entidad
- Las ofertas solo se pueden presentar en un plazo establecido.

En el siguiente apartado, se van a analizar las leyes que influyen en la Subasta Electrónica Inversa en el estado de Guatemala. El fin de analizarlas es que se pueda tener un amplio panorama de cómo es que se desarrolla en Guatemala, a modo de poder comprender cómo es que dicha modalidad de contratación está sustentada en el plano legal del país. En ese sentido, los cuerpos normativos que le dan vida a la Subasta Electrónica Inversa en Guatemala, de forma general respecto a los principios que la sustentan, y de manera específica a la figura en cuestión, son:

- 1. Constitución Política de la República de Guatemala
- 2. Decreto Número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto
- 3. Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Número 57-92)
- 4. Acuerdo Gubernativo del Ministerio de Finanzas Públicas. 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

Estas cuatro leyes son las responsables de permitir que la Subasta Electrónica Inversa exista como método de contratación por parte del Estado. Como se pudo observar, nace de una disposición constitucional, no precisamente como el contrato en sí, que tiene su origen en el presupuesto de egresos e ingresos del estado y sus entidades; es a partir de dicha disposición que permite a las entidades del Estado poder ir programando anualmente la forma en que van a utilizar el dinero de este, siempre con el fin de poder mejorar sus labores y asegurar el bien común. Es una regulación bastante sólida, ya que aparte de la disposición constitucional llega hasta disposiciones específicas contenidas en un reglamento, que es donde se describe a detalle cómo es que se lleva a cabo dicha contratación, con todas sus implicaciones.

Habiendo desarrollado las leyes que sustentan la Subasta Electrónica Inversa, se puede determinar cuál es el procedimiento que se tiene que llevar a cabo para poder realizar dicho contrato. El primer punto que resaltar acerca del procedimiento de contratación a través de una Subasta Electrónica Inversa, es el artículo 33 del Reglamento. Lo importante que cabe destacar en esta sección acerca de este artículo es que es un modo de resaltar el papel que tiene GUATECOMPRAS como parte del proceso, ya que todo comienza desde el momento en que el Ministerio de Finanzas Públicas crea el módulo específico para poder llevar a cabo dicha

modalidad. Entonces se puede afirmar que todo el proceso de la Subasta Electrónica Inversa inicia desde dicho ministerio, en el momento en que crea el módulo específico y lo habilita para el uso de las entidades del Estado.

Para que una entidad pueda iniciar el procedimiento de contratación a través de esta modalidad, es importante que se tome en cuenta lo que se encuentra establecido en el artículo 35 del mismo reglamento, ya que contiene condiciones específicas que se tienen que cumplir previo a realizar la contratación. Estas condiciones son:

- a. Que pueda formular una descripción detallada de la obra pública, construcciones por contrato, bienes y servicios estandarizados u homologados, no importando el monto de la contratación.
- b. Que exista un mercado competitivo de proveedores o contratistas previsiblemente calificados para participar en la Subasta Electrónica Inversa, de forma que se asegure que esta será competitiva.
- c. Que el criterio de adjudicación sea cuantificable económicamente.

En el artículo 36 se establece la preparación y la convocatoria de todo el procedimiento. Este artículo se divide en cinco secciones, las cuales contienen una etapa específica, las cuales son:

1. Planeación: En este apartado es donde se ven reflejados los requisitos planteados anteriormente, el cual establece que se tienen que materializar en un informe en donde se pueda observar que “existe tres o más proveedores en el mercado para llevar a cabo el proceso y que la obra pública, la construcción por contrato, los bienes y servicios cumplen con condiciones de estandarización u homologación”. Implica que el informe será un detalle previo del contrato en sí, ya que se tiene que hacer detalle de los bienes o servicios objeto del contrato y de quienes estén habilitados como proveedores para poder fungir como los mismos.
- Bases de contratación para la Subasta Electrónica Inversa: Es necesario ver qué indica el artículo 19 de la Ley de Contrataciones del Estado, que es en donde se tiene contemplado las disposiciones fundamentales para las bases de una contratación estatal. Aparte de estos requisitos generales de las bases de la contratación, se pueden encontrar en el artículo 35, literal b los específicos para la Subasta Electrónica Inversa los cuales son: i. Instrucciones de participación; ii. Fechas relevantes en cuanto a convocatoria, recepción de ofertas técnicas, puja y otros. En este apartado se hace una aclaración importante y es en cuanto al tiempo límite que se tiene para que se lleve a cabo la Subasta Electrónica Inversa, y se establece que el evento en sí, no puede tener una duración mayor a tres horas, solo puede realizarse en días hábiles (haciendo referencia al artículo cuarenta y cinco de la Ley del Organismo judicial, literal e, en donde se establece la

diferencia entre día hábil e inhábil, siendo inhábiles los días de feriados que se declaren oficialmente, los domingos y los sábados) y dentro del horario entre ocho horas de la mañana a dieciséis horas de la tarde; iii. Forma en que será recibida y evaluada la oferta técnica; iv. Día y hora señalados para efectuar la puja; v. De qué forma se tiene que cumplir con las declaraciones juradas en cuanto al pacto colusorio regulado en el artículo 25 BIS; vi. Forma en que tiene que formularse y expresarse la oferta económica; vii. Valor o porcentaje mínimo decreciente en el que se podrán ingresar posturas en el sistema; viii. Indicaciones para preparar sus ofertas económicas, incluido el precio de referencia del techo, proporcionado por el INE.

2. Convocatoria: Este es el momento en el que la entidad contratante da a conocer al público que tiene la intención de realizar un contrato mediante una Subasta Electrónica Inversa. Para poder realizar la convocatoria se debe tener por lo menos las bases detalladas anteriormente, un modelo del contrato que se va a suscribir en caso quede adjudicado y otra información que la entidad considere importante.
3. Registro: Para esta etapa del proceso, se tiene contemplado que todo aquel proveedor que esté interesado en participar en la Subasta Electrónica Inversa, tiene que haber completado su precalificación ante el Registro General de Adquisiciones del Estado.
4. Junta de Calificación de la Subasta Electrónica Inversa: Este es un órgano que se crea específicamente para cada proceso que se va a llevar a cabo, y le son aplicables los preceptos con relación a la Junta de Licitación y Cotización.

Todas estas fases son previas a la ejecución de la puja en sí, porque como se pudo observar, son todas las diligencias que tiene que llevar a cabo la entidad contratante y los proveedores que deseen participar. Una vez instituida la Junta de Calificación y los proveedores interesados cumplan con los requisitos de precalificación, se puede seguir a las siguientes fases. Para esto el artículo 37 literal b. del Reglamento, establece que “el módulo respectivo notificará en el sistema GUATECOMPRAS a los postores habilitados para participar”.

Una vez haya sido realizada la notificación, se procede a la segunda etapa de la Subasta Electrónica Inversa, que consiste en el desarrollo de la puja. Según el artículo 38 del Reglamento en cuestión, después de la notificación a los postores, estos deben de ingresar al sistema el día señalado en las bases dos horas antes de la hora señalada para el inicio de la puja. Es un requerimiento que se hace con el fin de confirmar la participación y de esa forma validar que pueden hacer uso del módulo. Una vez ingresados al módulo, habiendo confirmado su participación, se establece que se les asignara una denominación ficticia tales como “proveedor (a), proveedor (b), etc.”, esto implica que la puja es anónima, los postores que formen



parte de la puja no van a tener conocimiento de quienes son los demás participantes.

Al igual que en el caso de los postores, la entidad contratante tiene que ingresar al módulo con una hora de anticipación al desarrollo de la puja, según el literal c. del artículo en cuestión. Al momento de ingresar al módulo y hasta el fin del evento, tiene que estar pendiente y comprobar la disponibilidad del mismo. Quiere decir que la entidad está encargada de verificar en todo momento que en primer lugar todo está programado de acuerdo con las necesidades específicas y durante el desarrollo de esta tiene que revisar que todo esté saliendo de acuerdo con lo planificado y con los estándares del módulo. Para el momento de iniciar la puja, solo podrá ser habilitada a partir de la hora señalada en las bases del contrato, siempre que se cuente con el precio techo proporcionado por el INE. Es necesario aclarar que por “precio techo” se entiende que es el precio de referencia, el cual es un máximo que se pretende pagar por los bienes o servicios, al ser una puja inversa lo que se busca es que los precios vayan disminuyendo hasta alcanzar el menor posible.

Al tratarse de un proceso que se desarrolla en un módulo virtual en línea y en tiempo real, el mismo sistema está encargada de recoger todas las ofertas brindadas por los postores y mostrarlas a los mismos para que se vayan enterando al instante de la situación. Debido a que la puja está sujeta a un periodo de tiempo predeterminado, al terminar este automáticamente finaliza el evento en el estado en el que se encuentre. El mismo módulo al terminarse el periodo, notificará inmediatamente a los postores del cierre, además establece la literal n, del artículo 38, que en ninguna circunstancia se puede cerrar la puja inversa antes de que haya expirado el plazo y que una vez concluido el mismo automáticamente el sistema informa quién fue el postor ganador, por haber ingresado la última oferta con el menor precio de todos.

Las diligencias posteriores al desarrollo de la puja inversa se centran más que todo en la realización del Contrato Administrativo, ya que gracias al módulo virtual, se cuenta automáticamente con la información acerca de qué postor realizó la última oferta más baja de todas. El artículo treinta y nueve del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, desarrolla todo lo relativo al cierre de la Subasta Electrónica Inversa. En su literal a., establece que “Finalizado el plazo establecido para la puja inversa se cerrará el sistema y se generará automáticamente un informe que dejará constancia de lo sucedido durante la puja inversa”. Estas tres fases comprenden la modalidad de la Subasta Electrónica Inversa en Guatemala, según lo regulado en la ley positiva a la fecha. Como se puede observar, es un mecanismo que introduce muchas ventajas al sistema de contratación nacional.

## *Resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Guatemala*

Hay que tomar en cuenta que esta modalidad de contratación estatal, entró en vigencia en el año dos mil quince y a la fecha presente ya se llevan cuatro años de que dicha modalidad fue introducida en la legislación. Según los datos obtenidos del sistema GUATECOMPRAS, al momento de realizar esta investigación solo han sido adjudicados tres contratos bajo esta modalidad<sup>4</sup>. Es evidente que las veces en que se ha utilizado la modalidad de Subasta Electrónica Inversa, ha tenido buenos resultados en los tres aspectos más importantes: procedimiento más rápido y breve, constancia electrónica de todo lo actuado y lo resuelto y, por último, se logró obtener un precio mucho menor a lo brindado por el INE. El detalle que causa interés es que, a pesar de haberse demostrado su utilidad, solo se ha logrado adjudicar y ejecutar tres contratos. Esto quiere decir que existe algún tipo de problema con dicha modalidad, para que no se utilice con frecuencia.

Los medios nacionales han cumplido con la labor de actualizar a la sociedad acerca de esta modalidad de contratación, y al respecto se han dado varios acontecimientos que pueden ayudar a brindar una mejor percepción en relación con la Subasta Electrónica Inversa. En el año dos mil diecisiete, el Crédito Hipotecario Nacional tuvo la intención de utilizar esta modalidad, y al respecto “La Junta Directiva del banco Crédito Hipotecario Nacional (CHN) decidió cancelar la contratación de una empresa de limpieza bajo la modalidad de subasta electrónica inversa y se proceda a elaborar las bases de licitación para contratar el servicio en 2018.”<sup>5</sup>. En este caso, se tuvo que prescindir de la contratación bajo esta modalidad, debido a que no se logró cumplir con uno de los requisitos esenciales, la participación de por lo menos tres postores habilitados el día de la puja. Lo que esto refleja es que dentro de la República de Guatemala no existe un mercado competitivo para los bienes que se deseaban adquirir y es por esa misma razón que no es la mejor opción continuar con la modalidad.

## **4. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Perú**

Para comenzar, es necesario entender un poco mejor como es que funciona el sistema de contratación pública en el estado de Perú. Al respecto “Perú tiene tres ejes fundamentales en relación con la contratación pública. El primero creado mediante Decreto Legislativo N° 1018 el 03 de junio del 2008 la Central de Compras

---

<sup>4</sup> Detalle de concurso NOG: 5290163, portal GUATECOMPRAS (En línea), visitado el 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=5290163&o=5>  
Detalle de concurso NOG: 6312942, portal GUATECOMPRAS (En línea), visitado el 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=6312942&o=4>  
Detalle de concurso NOG: 6629407, portal GUATECOMPRAS (En línea), visitado el 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=6629407&o=4>

<sup>5</sup> Braulio Palacios, CHN frena subasta electrónica inversa, El Periódico, visitado el martes 4 de diciembre de 2018 (En línea) <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/09/13/chn-frena-subasta-electronica-inversa/>

Públicas – PERÚ COMPRAS y ejerce sus funciones a partir del 18 de marzo del 2016 (...) El segundo eje es el Sistema Electrónico de Contratación del Estado (SEACE) que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como, el seguimiento de la ejecución de las contrataciones públicas y la realización de transacciones electrónicas (Organismo Supervisor de las contrataciones del Estado, 2016) (...) Y el tercer eje es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) encargado de promover el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado peruano”.<sup>6</sup> PERÚ COMPRAS es una medida de modernización de las compras estatales, esta es una entidad que goza de independencia y “cuyo objetivo principal es optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional, a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes”<sup>7</sup>. Es la entidad por excelencia que se encarga de todas las compras del Estado; cuenta con un portal web en donde se puede acceder y registrarse tanto como proveedor del Estado como entidad interesada en iniciar un proceso de contratación, para poder así realizar las adquisiciones necesarias. Dentro de los sistemas implementados en esta plataforma para poder optimizar las contrataciones públicas, se encuentra la Subasta Electrónica Inversa.

Otro tema muy importante que es necesario comprender es el Listado de Bienes y Servicios Básicos (LSBC) y las Fichas técnicas. Para entenderlo de una mejor manera se puede decir que el LBSC es el género y las fichas técnicas son la especie. En el anexo único del Decreto Supremo 350-2015, se establece que la ficha técnica “es un documento estándar mediante el cual se uniformiza la identificación y descripción de un bien o servicio común, a fin de facilitar la determinación de las necesidades de las entidades y verificación al momento de la entrega o prestación de la entidad”. El LBSC es entonces todo el conjunto de las fichas técnicas realizadas que contienen descripciones precisas de bienes o servicios que son de uso común y que su identificación es fácil.

Al igual que como se realizó en el apartado anterior, en donde se desarrolló la legislación guatemalteca, se van a trabajar las regulaciones y fundamentos legales relevantes, que le dan sustancia y forma a la Subasta Electrónica Inversa en Perú y al respecto se pueden destacar las siguientes:

- Constitución Política del Perú
- Ley No. 30225 y sus modificaciones, Ley de Contrataciones del Estado
- Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo No. 184-2008-EF
- Directiva No. 005-2016-OSCE/CD, Aplicación de la Modalidad Especial de Selección para Subasta Inversa

---

<sup>6</sup> Cañon Rodríguez, Viviana, Revisión de la Subasta Inversa respecto al sector público en Suramérica, Universidad Militar Nueva Granada, 2016, Pg. 10.

<sup>7</sup> Portal Web PERU COMPRAS, visitado el 20 de diciembre de 2018 <https://www.perucompras.gob.pe/institucion/central-compras-publicas.php>

- Reglamento de Organización y Funciones de la Central de Compras Públicas  
– PERÚ COMPRAS

La Subasta Electrónica Inversa es posible en Perú gracias a los cinco cuerpos desarrollados anteriormente, que como se puede observar, se reguló desde una disposición constitucional hasta un reglamento de funciones de un organismo técnico. Es una legislación bastante amplia que da un gran soporte a esta modalidad de contratación, pero todo es posible gracias a un precepto constitucional en donde se habilita a las entidades hacer uso de los recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios para su adecuado funcionamiento.

Ahora bien, el proceso que se lleva a cabo en el estado de Perú, se puede dividir en tres grandes fases: Actuaciones preparatorias, Método de Contratación y Ejecución Contractual. Las actuaciones preparatorias constituyen la primera etapa del procedimiento de contratación mediante la Subasta Electrónica Inversa. A su vez, esta etapa se subdivide en dos: requerimiento y preparación del expediente. El requerimiento se realiza por parte de la entidad interesada en adquirir bienes o servicios de cualquier tipo, siempre y cuando contribuyan a sus funciones ordinarias. Se encuentra integrado por las especificaciones técnicas, términos de referencia y las características y/o requisitos relevantes para cumplir la finalidad contemplada, según lo que establece el artículo 8 del Reglamento. El requerimiento es entonces el proceso interno de las entidades estatales, en el cual se identifican los bienes y servicios necesarios para su adecuado funcionamiento que deben ser adquiridos por medio de un Contrato Administrativo. Una vez identificada la necesidad y los bienes o servicios para contratar, según el artículo 9 del Reglamento, si estos se encuentran incluidos en el LBSC, inmediatamente corresponde realizar la contratación por medio de Subasta Electrónica Inversa.

Una vez concluida la etapa del Requerimiento es indispensable, si se desea realizar una convocatoria al público, contar con un expediente de contratación aprobado y haber designado al comité de selección. Cada organismo dentro de su estructura orgánica debe de contar con un órgano encargado de contrataciones, quien es el responsable de llevar un expediente con todo lo actuado dentro del proceso de contratación. Una vez se cuente con el expediente completo, el órgano de contratación es el responsable de remitirlo al funcionario designado para su aprobación. Es importante mencionar que dentro de toda la documentación que tiene que contener, debe de estar el requerimiento realizado por el área usuaria en donde se incluya si el bien se encuentra dentro del LBSC y cuenta con ficha técnica aprobada. Además, dentro de otros documentos relevantes que contiene el expediente, según el artículo veintiuno del reglamento, se encuentran: resumen ejecutivo de lo actuado, certificación de crédito presupuestario y otros documentos relevantes, según sea necesario.

Concluida la preparación del expediente, se puede proseguir con la fase dos del proceso, que consiste en el Método de Contratación. Debido a que se han realizado

todas las etapas de preparación, la entidad interesada puede proceder a la materialización de la contratación. Para poder hacer de conocimiento del público el interés de la entidad, se tiene que realizar la publicación de la convocatoria, según lo que establece el artículo 33 del Reglamento. Además, esta debe ser forzosamente realizada en SEACE y dentro de las características importantes que debe contener, se encuentran:

- Identificación de la entidad contratante
- Identificación del procedimiento de selección
- Descripción básica del objeto
- Calendario del procedimiento
- Plazo para el cumplimiento de las prestaciones

El procedimiento de la Subasta Electrónica Inversa, se puede encontrar definido por etapas en el artículo 80 del Reglamento, en donde se establece que está conformado de cuatro etapas: i. Convocatoria, ii. Registro de participantes y presentación de ofertas; iii. Apertura de ofertas y periodo de lance; y, iv. Otorgamiento de la buena pro. Para realizar su registro, los participantes deben ingresar a SEACE con el usuario y contraseña contenidos en el certificado proporcionado, el cual obligatoriamente fue asignado al momento de realizar su debida inscripción en el Registro Nacional de Proveedores. Una vez el proveedor interesado se encuentre registrado en el evento, se puede proceder al registro de su oferta. Se tiene previsto que se tiene que contar con dos ofertas como mínimo, para que SEACE pueda proceder a la siguiente etapa, la cual sería el pedido de lances o puja. Si se cuenta con el mínimo establecido, el mismo sistema habilita la siguiente etapa, en donde los postores pueden mejorar la oferta realizada inicialmente a través de lances sucesivos en línea. Para poder participar en este periodo, el proveedor debe de acceder a SEACE en la fecha y hora señalada en el calendario y hacer efectiva su participación mediante lances, y en todo momento estará informado de la situación de su oferta. Cinco minutos antes de que termine el periodo de tiempo habilitado el sistema notifica a los participantes del estado de su oferta, si va ganando, empatada o ha sido superada por otra.

Una vez haya concluido el período de lances, el sistema automáticamente genera un reporte indicando el primer y segundo lugar por orden de prelación. Con dicho reporte, el órgano encargado de las contrataciones tiene que verificar que los postores que han obtenido los puestos, hayan presentado la documentación requerida en la convocatoria. Si cumple con todos los requisitos, se procede a la última etapa de esta fase, que es el otorgamiento de la buena pro. Esto se puede entender como “el acto concreto de elección que hace la Administración Pública respecto a una persona natural o jurídica cuya propuesta ha obtenido el mejor puntaje en un determinado proceso de selección; constituyéndose a su favor un derecho *expectatio* mediante el cual podrá contratar con el Estado en un momento

posterior”<sup>8</sup>. El órgano encargado de las contrataciones o el comité de selección, deberá elaborar un acta en donde se establezca el otorgamiento de la buena pro con el resultado del primer y segundo lugar. El acta en donde este contenido dicho acto, tiene que ser publicada en SEACE, debido a que se establece con qué proveedor se va a realizar el contrato administrativo. Todo lo desarrollado en esta etapa se puede encontrar regulado en el artículo 6 y 7 de la Directiva n° 005-2016-osce/cd, Procedimiento de Selección de Subasta Inversa Electrónica.

Una vez otorgada la buena pro por parte de la entidad interesada habiendo sido publicada en SEACE, se puede proceder entonces a la última fase del proceso de contratación estatal. La ejecución contractual es el momento en el que el proveedor firma el contrato respectivo con la entidad, para poder comenzar con la ejecución de las prestaciones, ya sea poner a disposición de la entidad los bienes pactados o prestar los servicios respectivos.

### *Resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Perú*

El primer paso para poder tener una imagen de la eficacia de esta modalidad de contratación, es acudir a los medios informativos de mayor circulación. En este caso, uno de los periódicos más importantes de Perú estableció que “durante el año pasado, la SIE generó en el Perú ahorros del 20.8% del valor ofertado, en que el promedio de propuestas presentadas fue de 4.6 con relación a otros tipos de procedimientos, que se encontraban en aproximadamente 2.3. Esto se debe a los beneficios propios de la modalidad como son la inmediatez, predictibilidad, virtualización, no visualización de la puja, entre otros, donde los bienes más demandados en el mercado peruano son el combustible, cemento y alimentos, explicó la titular del OSCE”<sup>9</sup>. Como se puede observar, fue una declaración realizada por la autoridad máxima del órgano supremo de contrataciones, en la que establece que la Subasta Electrónica Inversa es una modalidad que está generando un beneficio remarcable y que a lo largo de su existencia se ha convertido en una de las modalidades de preferencia de las entidades.

Desde que se comenzó a utilizar la modalidad de Subasta Electrónica Inversa, se han llevado a cabo once mil once procesos<sup>10</sup>. Esto representa una cantidad de dos mil setecientos cuarenta y tres millones de soles (moneda de uso corriente en el país), en contratos administrativos. Los datos otorgados por esta estadística, refleja que esta modalidad, durante el poco tiempo en el que ha tenido vigencia, representa una herramienta muy útil en cuanto a las contrataciones estatales. Como

---

<sup>8</sup> Rubio Salcedo, Cesar, El Otorgamiento de la Buena Pro en las compras estatales, visitado el 3 de julio de 2019 (En línea) <http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/otorga.pdf>

<sup>9</sup> La Subasta Electrónica Inversa crea ahorro en el Gasto Público, El Peruano (En Línea), visitado el 30 de enero de 2019. <https://elperuano.pe/noticia-la-subasta-inversa-crea-ahorro-el-gasto-publico-64728.aspx>

<sup>10</sup> Portal OSCE, visitado el 11 de noviembre de 2019, <https://public.tableau.com/profile/osce.bi#!/vizhome/InformeMensual-ConsolidadoNoviembre2018/ProveedoresquecontratanconelEstado>

mencionaba el diario El Peruano, es una modalidad de contratación más inmediata, predecible y virtual, lo cual genera seguridad en los proveedores y preferencia en las entidades interesadas, al ser una modalidad efectiva y accesible.

En un periodo de tiempo de cinco años, la utilización de la Subasta Electrónica Inversa ha ido en aumento. Estos resultados indican que esta modalidad de contratación es efectiva y bastante utilizada por las entidades estatales, con más de catorce mil procesos adjudicados bajo esta modalidad y un monto de más de tres mil millones de soles<sup>11</sup>. Toda esta información recabada, demuestra que esta modalidad de contratación puede tener resultados provechosos. En contradicción de los resultados presentados en Guatemala, en Perú se tiene una sólida práctica con este procedimiento.

## **5. Proceso y resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Ecuador**

El primer paso entonces es entender cómo funciona el sistema de contratación estatal en Ecuador. Como ya se pudo observar en los países anteriores, aun con estructuras orgánicas distintas, la contratación pública trata de dirigirse a cumplir con los principios de transparencia y publicidad de todos los procesos. Generalmente los sistemas de contratación cuentan con un portal web de acceso público en donde queda guardada toda la documentación que respalda las contrataciones llevadas a cabo, por lo que es importante determinar si en Ecuador se sigue el mismo esquema.

En este país, todo el sistema tuvo un cambio radical en el año dos mil ocho, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP). En dicho cuerpo legal se puede encontrar dentro de su apartado de “Considerando”, que “es indispensable innovar la contratación mediante procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y tecnológicamente actualizados, que impliquen ahorro de recursos y que faciliten las labores de control tanto de las Entidades Contratantes como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios y de la ciudadanía en general”. Denota esto que previamente a la vigencia de esta ley, el sistema de contratación era un tanto lento y no contaban con total transparencia, lo cual ha dado como resultado que los Estados implementen medidas tecnológicas para poder promover la transparencia y agilidad.

Dentro de todo el sistema de contratación, se tiene que prestar especial atención al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), y al Sistema Nacional de Contratación Pública. El primero, según el artículo 10 de la LONSCP, es una entidad

---

<sup>11</sup> Informe Anual de Contrataciones Públicas 2017, presentado en febrero de 2018 por OSCE. Pg. 16  
<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Reporte%20preliminar%202017%20v%20ad.pdf>

técnica y autónoma que dentro de sus principales funciones está el asegurar el complemento de los objetivos principales de la contratación pública, desarrollar y administrar el sistema oficial de compras (COMPRASPUBLICAS), administrar y establecer el catálogo de bienes y servicios normalizados, etc. Es entonces una entidad dedicada exclusivamente a las contrataciones estatales y a supervisar todos los procesos que se lleven a cabo.

El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), se encuentra desarrollado en el artículo 7 de la Ley y establece que es un “conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes”. Este sistema se puede entender como una serie de guías que van a orientar la contratación con el objeto de poder garantizar la calidad del gasto, la transparencia y modernizar los procesos de contratación para que estos resulten más eficientes. No es una entidad y no cuenta con personalidad, sino más bien es una forma de ordenar las contrataciones estatales y a las entidades que intervienen, para que todas actúen dentro de un mismo ámbito y tengan la misma dirección.

Lo último que es necesario tomar en cuenta es el sistema informático COMPRASPUBLICAS-, el cual representa una gran innovación introducida por la LOSNCP, ya que no se contaba con una herramienta de esta naturaleza. Su fundamento principal se puede encontrar en el artículo 21 de la Ley, en donde se establece que este es de uso obligatorio para todas las entidades del Estado. En conclusión, en Ecuador se maneja un esquema que tiene algunas diferencias, respecto a los desarrollados anteriormente, aunque cuenta con algunas disposiciones que pueden resultar muy efectivas. Toda gira en torno al SNCP, que es el sistema al cual se tienen que adecuar de forma obligatoria todas las entidades del estado. Tanto este como la regulación, están orientadas a proveer procesos de contratación más transparentes, efectivos y modernos, en el sentido que se implementan herramientas virtuales.

Al igual que como se realizó en los apartados anteriores, en donde se desarrolló la legislación guatemalteca y peruana, se van a trabajar las regulaciones y fundamentos legales relevantes, que le dan sustancia y forma a la Subasta Electrónica Inversa en Ecuador y al respecto se pueden destacar las siguientes:

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, del Ministerio de Finanzas
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
- Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional Contratación Público (RLOSNCPP)

En el Ecuador, estos son los cuatro cuerpos legales responsables de habilitar la Subasta Electrónica Inversa. De todos los Estados analizados en el presente trabajo, este es el que cuenta con menos regulación al respecto, debido que los



demás tienen una o dos leyes especializadas y centradas en la modalidad. El hecho de que cuenten con menos cuerpos legales al respecto no predispone que los resultados o la eficacia de esta modalidad se vean afectados, al contrario, puede ser un factor que indique que la regulación sea básica, pero que ello resulta en una buena aplicación.

Dentro de la normativa vigente en Ecuador no se hace alguna distinción específica de etapas a seguir, por lo que se van a analizar en dos instancias: i. Procedimiento interno; y, ii. Procedimiento de contratación. El proceso se desarrolla de esta forma debido a que es una práctica común, según lo analizado, que antes de poder iniciar el proceso en sí de la Subasta Electrónica Inversa, exista uno previo interno en las entidades para que se tenga autorización de realizar la contratación.

El procedimiento interno se compone de todos esos requisitos y acciones con las que toda entidad estatal debe de cumplir si desean poder iniciar la contratación bajo la modalidad estudiada. El primer paso que se tiene que tomar en cuenta entonces, está desarrollado en el artículo 27 del reglamento. La disposición contenida en este último establece que “para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación”. La importancia de dicha obligación recae en que, si no se cuenta con la disposición de fondos o de la certeza que estos se van a obtener, no se puede realizar la contratación debido a que se caería en un incumplimiento de prestaciones.

Cuando ya se cuente con el certificado respectivo, se procede a determinar qué modalidad de contratación se va a utilizar. Para esto es necesario entonces ver los requisitos de procedencia de la Subasta Electrónica Inversa, que según el artículo cuarenta y cuatro del RLOSNCP son:

- Que se quieran adquirir bienes o servicios normalizados.
- Que el monto que representan los bienes o servicios a adquirir sea mayor equivalente al 0,0000002 del Presupuesto Inicial del Estado
- Que los bienes o servicios no se puedan adquirir por medio de Compra por Catálogo Electrónico, esto quiere decir que los bienes no se encuentren dentro de dicho instrumento.

Se tiene que entender por bienes o servicios normalizados aquellos cuyas características o especificaciones técnicas pueden llegar a estandarizarse u homologarse y en consecuencia, dichas características son comparables en igualdad de condiciones<sup>12</sup>. Una vez hayan sido determinados los bienes y la modalidad de contratación a utilizar, la entidad interesada debe de realizar el pliego, el cual según el artículo 20 del Reglamento “establecerán las condiciones que

---

<sup>12</sup> Preguntas Frecuentes no. 1, Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP- (En línea), visitado el 5 de noviembre de 2019, [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/Preguntas-Frecuentes-MCBS-FAQs\\_0.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/Preguntas-Frecuentes-MCBS-FAQs_0.pdf)

permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios de la obra a ejecutar, el bien por adquirir o el servicio por contratar y todos sus costos asociados, presentes y futuros”. Básicamente los pliegos, son lo que se conocería como las bases del contrato, ya que estos contienen todas las condiciones que la entidad interesada establece para determinado caso.

Para la estandarización de los pliegos, existen modelos que las entidades deben de utilizar y los pueden encontrar en el portal web de COMPRASPUBLICAS. Dentro de la información relevante que tiene que contener se pueden destacar:

- El tipo de compra (bien o servicio de que se trate)
- Modalidad de contratación a utilizar
- Presupuesto referencial
- Vigencia de la oferta

Estudios realizados por la entidad de la viabilidad y objetivos del contrato.

Ahora bien, durante la etapa del procedimiento de contratación se da cuando la entidad ya ha realizado todas las diligencias internas, cuenta con el pliego del contrato, se determinó qué modalidad se utilizará y se estableció una comisión, según sea el caso. El primer paso a realizar es la convocatoria, y esto se realiza mediante la publicación de los pliegos por parte de la entidad interesada, en el portal web de COMPRASPUBLICAS. Junto con esta disposición, el artículo veintiuno del Reglamento prevé que una vez efectuada dicha convocatoria, se abre un plazo para que los posibles proveedores puedan formular preguntas sobre el contenido de los pliegos.

Una vez formuladas las preguntas la autoridad máxima es la encargada de dar respuesta a la misma, tanto el plazo para formular preguntas como para responderlas no encontramos que se encuentre expresamente establecido en la ley, pero se regula que en los pliegos la entidad debe de determinarlo.

Una vez concluido ese paso, se procede entonces a la presentación de ofertas y la calificación de los participantes. Para esto el artículo 45 del RLOSNCPE establece que su recepción está a cargo de la entidad interesada o ya sea la comisión técnica, en el día y horas señaladas en los pliegos publicados. Quien esté encargado del proceso, según el artículo, calificará las ofertas técnicas de los participantes, siempre y cuando estos hayan cumplido con todos los requerimientos establecidos en los pliegos, de todo lo actuado en el proceso de calificación se dejara constancia en un acta. Si se llega a aprobar la oferta técnica por parte del interesado, el encargado de la contratación lo autorizará para que pueda presentar su oferta económica inicial a través del portal web COMPRASPUBLICAS, las cuales deberán ser menores al presupuesto referencial establecido en los pliegos.

Después de haber publicado las ofertas iniciales procede la etapa de puja, dentro de la legislación analizada no se encontró más detalle del segmento del proceso

entre estas dos etapas, por lo que se continuó de acuerdo al orden de la misma. Para participar en la etapa de puja, los proveedores deben de ingresar al portal web de COMPRASPUBLICAS, el día y la hora señaladas en los pliegos. Una vez iniciada la etapa, se permite que se presenten nuevas ofertas orientadas siempre a la baja de precios. Según el artículo 46 del RLOSNC, que es en donde está contenida dicha etapa, esta debe de tener una duración entre quince y sesenta minutos, atendiendo a la complejidad del objeto y el presupuesto referencial. Una vez concluido dicho período de tiempo, se deja constancia en un informe de resultados, el cual es elaborado por el encargado del proceso de contratación y el mismo debe de ser publicado en el portal web.

Ahora bien, es en este punto del proceso en donde tiene un gran peso la disposición especial contenida en el artículo 25 puntos dos de la LOSCP, en donde se dispone que siempre se le dará preferencia en cualquier procedimiento al oferente con mayor componente ecuatoriano. Esto se entiende que quiere decir que, si dentro del proceso de puja existen proveedores que cuenten con bajo componente ecuatoriano, a pesar de presentar la oferta económica más baja, se adjudicará el contrato a quien posea el mayor componente, sin importar que el monto sea mayor. Esto representa una dualidad, debido a que por un lado se está intentando crear un mayor tráfico de bienes o servicios ecuatorianos para promover la economía nacional, pero al mismo tiempo se deforma la figura y el objeto de la Subasta Electrónica Inversa, debido a que al final puede resultar como ganador de la puja el proveedor con el precio más alto.

Teniendo en cuenta esta distintiva disposición, una vez terminada la etapa de puja y publicado el informe de este, se conoce quién fue el proveedor ganador y se procede a la adjudicación del contrato.

### *Resultados de la Subasta Electrónica Inversa en Ecuador*

Específicamente en Ecuador, no se pudo tener acceso a algún tipo de noticias en donde se encuentren declaraciones oficiales de funcionarios en donde se exprese una opinión sobre la Subasta Electrónica Inversa, pero si se cuenta con un sistema informático virtual, en donde se pueden observar los procesos llevados a cabo y los resultados obtenidos a lo largo de los años. Al respecto se pudo tener acceso a información desde el año dos mil dieciséis, lo cual quiere decir que se cuenta con información con un período de tres años. La modalidad estudiada ha sido la segunda más utilizada por debajo del Catálogo Electrónico, representando un total de más de doce mil procesos llevados a cabo solo en el presente año por un monto total adjudicado de más de mil millones de dólares, lo cual representa casi la tercera parte del total. Los datos presentados por SERCORP presentan un aumento a

comparación del año pasado, por lo que se podría decir que dicha modalidad está recobrando importancia<sup>13</sup>.

Al tomar en cuenta todos los datos utilizados provenientes de las páginas oficiales, se puede concluir que la Subasta Electrónica Inversa en Ecuador ha cumplido eficientemente su cometido. Durante todos los años a los cuales se tuvo acceso, la utilización de esta modalidad de compra representa un ahorro para el Estado, acumulando más de mil millones de dólares entre montos presupuestados y montos adjudicados. Solo en el año dos mil diecinueve se han producido más de doce mil procesos, y comparado con los montos anteriores se puede deducir que se han dado más o menos un monto parecido de procesos en otros años<sup>14</sup>. Todo esto refleja que la Subasta Electrónica Inversa es una modalidad que forma parte del día a día en la contratación administrativa en Ecuador, y que es una herramienta con la que cuenta el Estado que no solo representa transparencia y publicidad, sino también eficiencia y apego a su finalidad primordial.

## 6. Conclusiones

1. En primer lugar, es evidente que en cuanto a legislación que da vida a dicho modo de contratación, Guatemala se encuentra bastante equiparada con los demás Estados objeto de estudio. De forma general se puede decir que en todos se puede encontrar el origen en las distintas constituciones, luego se desarrolla en una ley general y es ampliada por un reglamento de dicha ley; en este se establecen las normas para la aplicación de todas las figuras reguladas tanto en la constitución como en la ley. Se puede decir que, en el caso de Perú, la legislación se encuentra un poco más fortalecida por una Directiva, en donde se desarrolla específicamente cómo se tiene que llevar a cabo la Subasta Electrónica Inversa, con especial atención a la etapa de los lances o puja. La mencionada directiva es la Directiva No. 005-2016-OSCE/CD, Aplicación de la Modalidad Especial de Selección para Subasta Inversa, en donde se profundiza más en la etapa de la puja y se cubren detalles de las actuaciones previas que no se encuentran dentro del reglamento.
2. Es claro el impacto que tiene el tiempo de aplicación de la modalidad discutida. De los tres Estados analizados, Guatemala es el que menos tiempo lleva de haberla implementado, lo cual es definitivamente un factor que afecta directamente en su uso. Se puede observar cómo en los demás países el uso de esta modalidad representa tanto una gran cantidad de contratos adjudicados como de dinero

---

<sup>13</sup> Portal COMPRASPUBLICAS, visitado el 4 de noviembre de 2019 <http://biserverrh65.compraspublicas.gob.ec:8080/explorer/index.jsp?application=portal&documentId=09b729bd-cca1-4c7a-8114-49e7f8ba55c7>

<sup>14</sup> Análisis Mensual de la Contratación Pública – Septiembre 2019, Portal COMPRASPUBLICAS, visitado el 4 de noviembre de 2019, [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/10/analisis\\_mensual\\_cp\\_septiembre\\_2019\\_1.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/10/analisis_mensual_cp_septiembre_2019_1.pdf)

involucrado en todas las transacciones. Si bien es cierto en Guatemala no se lleva mucho tiempo, es necesario mencionar que para el tiempo que ya se lleva, la implementación y uso de esta ha sido muy baja, a lo largo de cuatro años a partir del dos mil quince, cuando se introdujo dicha modalidad a la legislación, solo se han adjudicado un total de 3 contratos, de los cuales dos fueron en el 2017. Esto demuestra que a pesar de que se cuenta con amplia legislación, es posible que la calidad de la misma o el modo en que opera en Guatemala, no es adecuada.

3. En Guatemala directamente interviene la entidad interesada, GUATECOMPRAS y el INE; GUATECOMPRAS no es una entidad como tal, más bien un sistema administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas en donde se llevan a cabo todas las publicaciones, archivo de actuaciones y el proceso en sí, y el INE es una entidad encargada de distintas estadísticas y de proveer un precio de referencia. Es necesario realizar esta aclaración puesto que el INE no es una entidad que se dedique exclusivamente a la contratación pública, cuenta con otras obligaciones y funciones; en el caso de los demás Estados, entidades como el OSCE, SEACE y SERCOP, son entidades con especialización en contratación pública. Se dedican exclusivamente, dentro de sus funciones, al área de procesos de contratación por parte del Estado y esto representa una atención más detallada y celeridad en sus actividades.

Dentro de las debilidades del sistema de Guatemala, destaca lo relativo a la función del INE, ya que esta entidad juega un papel muy importante dentro de la Subasta Electrónica Inversa; cómo se puede observar dentro del desarrollo del proceso, es la entidad que se encarga de proporcionar el precio de referencia del bien solicitado y que constituye un requisito esencial para que se lleve a cabo el procedimiento. El problema no es en sí que un tercero deba proporcionar dicho precio, sino más bien que dicha entidad realiza otras actividades fuera de la esfera de la contratación pública, lo cual disminuye enormemente su capacidad de obtener de manera ágil y oportuna estos datos, por los pocos recursos con los cuales cuenta. En Perú, existe la entidad que se encarga específicamente de estudiar el mercado local y con base a ello realizar las fichas técnicas de los bienes que pueden ser contratados bajo esta modalidad. La especialidad de las entidades que intervienen en el proceso afecta la celeridad y por lo tanto la efectividad del mismo.

4. Aparte de la función que realiza el INE en general, es necesario también analizar la tarea de proporcionar un precio de referencia, si bien es cierto se establece en la ley que deben ser bienes homologados, se encontró que se realizaron dos contratos por puentes prefabricados, lo cual refleja que no existe un estándar acerca de qué es un bien homologado. La tarea de proporcionar precios de referencia se vuelve extremadamente difícil si no se cuenta con un estándar común y además se tienen que realizar distintos estudios por cada bien a contratar para poder proporcionar un precio adecuado. Por otro lado, en Perú las fichas técnicas indican que bienes se pueden contratar mediante la modalidad estudiada, y la entidad encargada de las fichas técnicas no atiende las necesidades específicas de cada contrato, sino más

bien los contratos se adecúan a las fichas. En Ecuador, no se cuenta con un listado de bienes como en Perú, pero al menos se tiene una guía de qué bienes no se pueden contratar bajo esta modalidad y estos se encuentran descritos en un catálogo.

Esto refleja que a pesar de que se cuenta con amplia legislación, todavía hace falta cierto detalle en ella. El contar con información más específica acerca de que bienes pueden ser objeto del contrato, facilitaría tanto las actividades que lleva a cabo el INE, como la planificación y utilización de la modalidad.

5. En cuanto a la etapa de la puja, los Estados de Ecuador y Perú cuentan con algunas disposiciones que podrían ser de beneficio para Guatemala. Por ejemplo, el número de participantes mínimos requeridos por la ley en Guatemala es de tres proveedores, en cambio en Perú es de dos y en Ecuador se puede negociar incluso con un solo participante. Si bien es cierto se busca incentivar la competitividad, disminuir el número mínimo de participantes podría resultar en impacto positivo.
6. Un detalle relevante en cuanto a la presentación de ofertas es que en Guatemala se tiene regulado que estas tienen que ser a la baja de precios de acuerdo a un porcentaje establecido. Es una disposición con la que no cuentan los demás Estados, pero que es bastante beneficiosa en el sentido que asegura que todas las ofertas presentadas van a representar un ahorro significativo para el Estado, aunque si debiese existir un límite a dicho porcentaje para que no produzca desinterés por parte de los proveedores. 9. Por las cifras obtenidas en los demás Estados, en cuanto a número de contratos adjudicados y dinero involucrado, es evidente que la implementación de la Subasta Electrónica Inversa es un gran beneficio para la economía del país. Como se pudo observar, es una modalidad que atrae una inversión significativa y además representa un ahorro para el Estado. Guatemala cuenta con los números más bajos en todos los sentidos, pero esto es un indicador de que es momento de realizar ciertos cambios y adecuaciones a la legislación para que esta modalidad cumpla con sus objetivos.

El realizar dichos cambios resultaría en una mayor utilización de la modalidad, lo cual resultaría en ahorro de dinero para el Estado y la promoción de la inversión pública por parte de los proveedores.

## 7. Referencias

### Bibliográficas

Cañon Rodríguez, Viviana, **Revisión de la Subasta Inversa respecto al sector público en Suramérica**, Universidad Militar Nueva Granada, 2016.

Méndez Rodríguez, Yovany Audí, (2008), **El Contador Público y auditor en la aplicación del control interno en el sistema Guatecompras**, (Tesis), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

### Normativa

Asamblea Constituyente, **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública** (Ley 1), Ecuador, 2008.

Asamblea Constituyente, **Constitución de la República del Ecuador**, Ecuador, 2008.

Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la Republica de Guatemala** (Decreto Ley 4-84), Guatemala, 1985.

Asamblea Nacional, **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas**, Ecuador, 2010.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, **Ley Modelo sobre Contratación Pública de las Naciones Unidas**, Estados Unidos, 2014.

Comisión Permanente del Congreso de la Republica, **Ley de Contrataciones del Estado** (Ley No. 30225) , Perú, 2015.

Congreso Constituyente Democrático, **Constitución Política del Perú**, Perú, 1993.

Congreso de la Republica de Guatemala, **Ley Orgánica del Presupuesto** (Decreto Número 101-97), Guatemala, 1997.

Congreso de la Republica de Guatemala, **Ley de Contrataciones del Estado** (Decreto Número 57-92), Guatemala, 1992.

Consejo Directivo Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, **Aplicación de la Modalidad Especial de Selección para Subasta Inversa** (Directiva No. 005-2016-OSCE/CD), Perú, 2016.

Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, **Resolución No. 572-2003**, Guatemala, 2003

Ministerio de Finanzas Publicas, **Transparencia en las contrataciones y adquisiciones del Estado** (Acuerdo Ministerial No. 386-2003), Guatemala, 2003.

Ministerio de Finanzas Publicas, **Reforma al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado** (Acuerdo Gubernativo No. 80-2004), Guatemala, 2004

Ministerio de Finanzas Públicas, **Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Acuerdo Gubernativo Número 122-2016)**, Guatemala, 2016

Organización Mundial del Comercio, **Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio**, Suiza, 2014

Presidente Constitucional de la Republica, **Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional Contratación Publico** (Decreto ejecutivo 1700), Ecuador, 2008.

Presidencia de la Republica refrendado por el Ministro de Economía, **Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado** (Decreto Supremo No. 350-2015-EF), Perú, 2015.

Presidencia de la Republica en Consejo de Ministros, **Reglamento de Organización y Funciones de la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS** (Decreto Supremo No. 052-2019-EF), Perú, 2019.

#### Revista

Turcios, Rafael, **Modulo de Subastas Inversas**, Entrevista Revista Construcción e Industria de la Cámara Peruana de Construcción, Perú, 2011.

#### Electrónica

Braulio Palacios, **CHN frena subasta electrónica inversa**, El Periódico, fecha de consulta: 4 de diciembre de 2018, <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/09/13/chn-frena-subasta-electronica-inversa/>



GUATECOMPRAS , **Detalle de concurso NOG: 5290163**, fecha de consulta: 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=5290163&o=5>

GUATECOMPRAS , **Detalle de concurso NOG: 6312942**, fecha de consulta: 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=6312942&o=4>

GUATECOMPRAS , **Detalle de concurso NOG: 6629407**, fecha de consulta: 27 de octubre de 2019 <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcurso.aspx?nog=6629407&o=4>

PERU COMPRAS, **Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS**, fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018 <https://www.perucompras.gob.pe/institucion/central-compras-publicas.php>

Rubio Salcedo, Cesar, **El Otorgamiento de la Buena Pro en las compras estatales**, fecha de consulta 3 de julio de 2019 <http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/otorga.pdf>

**La Subasta Electrónica Inversa crea ahorro en el Gasto Público**, Diario Oficial del Bicentenario El Peruano fecha de consulta: 30 de enero de 2019. <https://elperuano.pe/noticia-la-subasta-inversa-crea-ahorro-el-gasto-publico-64728.aspx>

Tableu public, **Proveedores que contratan con el Estado**, fecha de consulta 11 de noviembre de 2019, <https://public.tableau.com/profile/osce.bi#!/vizhome/InformeMensual-ConsolidadoNoviembre2018/ProveedoresquecontratanconelEstado>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, **Informe Anual de Contrataciones Públicas 2017**, presentado en febrero de 2018 por OSCE. <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Reporte%20preliminar%202017%20vf%20ad.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, **Preguntas Frecuentes**, fecha de consulta: 5 de noviembre de 2019, [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/Preguntas-Frecuentes-MCBS-FAQs\\_0.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/04/Preguntas-Frecuentes-MCBS-FAQs_0.pdf)

Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, **Análisis Mensual de la Contratación Pública – Septiembre 2019**, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2019, [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/10/analisis\\_mensual\\_cp\\_septiembre\\_2019\\_1.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/10/analisis_mensual_cp_septiembre_2019_1.pdf)

Portal COMPRASPUBLICAS, visitado el 4 de noviembre de 2019 <http://biserverrh65.compraspublicas.gob.ec:8080/explorer/index.jsp?application=portal&documentId=09b729bd-cca1-4c7a-8114-49e7f8ba55c7>