



CONSEJO INTERNACIONAL
PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

COMPARACIÓN DE LAS NORMAS Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LAS LICITACIONES EN RUSIA Y LOS REGÍMENES DE CONTRATACIÓN DE KAZAJISTÁN, BELARÚS, KIRGUISTÁN Y ARMENIA

Dzianis Limarau

Consejo Internacional para la Lucha contra la Corrupción, asociación civil
Buenos Aires, 2026
Versión 1

DOI: 10.5281/zenodo.23142582
Publicado bajo licencia CC BY 4.0
<https://cilclegal.org/>

GRNTI 10.07.45, 06.56.31; UNESCO 5605.99, 5909.01; OECD FOS 5.05 Derecho, 5.02 Economía y
Empresa

Cita recomendada: Limarau, D. (2026). Comparación de las normas y principios de organización de las licitaciones en Rusia y los regímenes de contratación de Kazajistán, Belarús, Kirguistán y Armenia. Report. Consejo Internacional para la Lucha contra la Corrupción. DOI 10.5281/zenodo.23142582. <https://cilclegal.org/>

Índice

Índice	2
Objetivo del estudio	3
Destinatarios	3
Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	5
2. Origen de la similitud entre los regímenes	5
3. Datos y método	6
4. Normas procedimentales	8
4.1. Principios	8
4.2. Procedimientos de contratación y forma electrónica	9
4.3. Garantías y medidas antidumping	11
4.4. La contratación con un solo proveedor en la ley y en la práctica	12
4.5. Requisitos para los participantes y prohibiciones en el pliego	12
5. Registro de proveedores de mala fe	13
6. Impugnación	14
6.1. Órgano de revisión de las reclamaciones	14
6.2. Legitimación para reclamar	16
6.3. Segunda instancia	16
7. Importancia de la similitud para la observación de los mecanismos	16
7.1. Detección de los indicios de restricción de la competencia	16
7.2. Mensurabilidad de la confirmación	17
7.3. El registro como instrumento de represalia	17
7.4. Hipótesis de trabajo	18
8. Limitaciones	18
9. Recomendaciones	19
Fuentes	19

Objetivo del estudio

El estudio evalúa en qué medida las normas y principios de organización de las licitaciones vigentes en Rusia conforme a la Ley Federal N.º 44-FZ, de 5 de abril de 2013, sobre el sistema contractual en la contratación de bienes, obras y servicios para las necesidades estatales y municipales (en adelante, la ley 44-FZ), y a la Ley Federal N.º 223-FZ, de 18 de julio de 2011, sobre la contratación de bienes, obras y servicios por determinados tipos de personas jurídicas (en adelante, la ley 223-FZ), se reproducen en los regímenes de contratación de Kazajistán, Belarús, Kirguistán y Armenia. La pregunta principal del trabajo es en qué medida se asemejan esos regímenes y si los métodos de observación del Consejo Internacional para la Lucha contra la Corrupción (en adelante, CILC) pueden trasladarse de una jurisdicción a otra.

Por régimen de contratación se entiende el conjunto de normas sobre principios, procedimientos de contratación, plazos, garantías, requisitos para los participantes, registro de proveedores de mala fe (en adelante, el registro; en Belarús y Armenia este instrumento se denomina lista) e impugnación. Las normas del régimen se dividen en tres grupos. Las normas procedimentales determinan el modo de llevar a cabo la contratación, es decir, los procedimientos, los plazos, las garantías y los requisitos para los participantes y para el pliego. A las normas de tutela jurídica (en la literatura en lengua inglesa, remedies) corresponde el procedimiento de examen de las reclamaciones de los participantes, con el órgano competente, los plazos, las facultades y las consecuencias de la resolución. Las normas sancionadoras, ante todo las relativas al registro, establecen la responsabilidad del participante. La distinción entre normas procedimentales y normas de tutela jurídica está asentada en el derecho de la Unión Europea (UE), donde las directivas sobre procedimientos de contratación y las directivas sobre recursos (Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992) existen por separado, y en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la Contratación Pública (2011), que dedica a la impugnación un capítulo propio, el VIII. La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS, Methodology for Assessing Procurement Systems), elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), evalúa el mecanismo de impugnación mediante un indicador específico, el 13.

Las tareas del estudio:

1. Establecer el origen de la similitud de los cinco regímenes. El trabajo se apoya en la Ley Modelo de la CNUDMI, en el modelo ruso de 2005-2013 y en el Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones (anexo n.º 25 al Tratado de la Unión Económica Euroasiática, de 29 de mayo de 2014; en adelante, respectivamente, el Protocolo, el Tratado de la UEE, la UEE o la Unión).
2. Comparar los cinco regímenes según ocho parámetros a partir de los textos de las leyes y de los actos reglamentarios vigentes en septiembre de 2026.

Destinatarios

El trabajo se dirige ante todo a los investigadores de la contratación pública y de los riesgos de corrupción que trabajan con los sistemas postsoviéticos y a las organizaciones que prevén aplicar fuera de Rusia métodos de monitoreo elaborados sobre datos rusos. Para ellos está concebido el apartado 7, en el que se indica, para cada uno de los cuatro países, cómo aplicar la tipología de mecanismos del CILC y calcular la proporción de infracciones confirmadas.

A los organismos responsables de los sistemas de contratación de los países de la UEE y a la Comisión Económica Euroasiática (en adelante, CEE), el trabajo les muestra que el Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones unifica en detalle las normas procedimentales, pero apenas regula el

examen de las reclamaciones de los participantes. El Protocolo deja a discreción de los Estados el plazo de examen, la suspensión del procedimiento y la independencia del órgano respecto de la entidad contratante.

Las organizaciones de la sociedad civil y los donantes pueden utilizar los apartados 5 y 6 de manera autónoma, como material de referencia sobre los registros y el procedimiento de impugnación en los cinco países.

Resumen ejecutivo

Los regímenes de contratación de Rusia, Kazajistán, Belarús, Kirguistán y Armenia suelen considerarse cinco sistemas nacionales con un pasado común. Desde el punto de vista de los actos jurídicos, esa comunidad se remonta a la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994), sobre cuya base Kazajistán y Kirguistán en 1997 y Armenia en 2004 adoptaron sus leyes de contratación y que determinó la terminología y el esquema básico de procedimientos de esos países. Las leyes rusas de 2005-2013 introdujeron la subasta electrónica, el registro y el examen de las reclamaciones por el órgano antimonopolio. El Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones (anexo n.º 25 al Tratado de la Unión Económica Euroasiática, de 29 de mayo de 2014; en adelante, el Protocolo) consagró un mínimo común de exigencias para la contratación como obligación internacional de los cinco Estados.

Datos y método. Los regímenes se comparan según ocho parámetros (principios; procedimientos de contratación y forma electrónica; plazos mínimos de presentación de ofertas; garantías; contratación con un solo proveedor; requisitos para los participantes; registro de proveedores de mala fe; impugnación). Se utilizaron los textos de las leyes y de los actos reglamentarios tomados de las bases jurídicas oficiales de los cinco países, el Protocolo en su redacción de 2023 y los informes de la Comisión Económica Euroasiática de 2023 y 2024.

Resultados principales. En seis de los ocho parámetros la construcción de las normas es similar en los cinco países. En todos ellos se aplican los mismos procedimientos de contratación principales (concurso, subasta, solicitud de ofertas de precios, contratación con un solo proveedor), y los procedimientos competitivos se llevan a cabo en forma electrónica. Los plazos mínimos de presentación de ofertas están configurados del mismo modo, aunque Kazajistán y Kirguistán fijaron algunos de ellos por debajo del mínimo previsto en el Protocolo. La garantía de la oferta no supera en ningún país el 5 % del precio inicial, y la garantía de cumplimiento del contrato no supera el 30 %. El registro se lleva según tres supuestos, con un plazo de inclusión de dos años. Los requisitos no mensurables y la indicación de marcas en el pliego están prohibidos en todos los países.

Divergen de manera sustancial dos parámetros, el procedimiento de examen de las reclamaciones y el procedimiento de inclusión del proveedor en el registro. En Rusia y Belarús examina las reclamaciones y adopta las decisiones de inclusión en el registro el órgano antimonopolio, independiente de la entidad contratante y facultado para dictar órdenes vinculantes. En Kazajistán la reclamación la examina la propia entidad contratante, y en Kirguistán la entidad contratante la examina en primera instancia. Armenia renunció en 2022 a la impugnación administrativa: las controversias de contratación las resuelve un tribunal, y la tasa estatal llega hasta el 1 % del precio de la contratación.

Conclusiones. Las normas procedimentales de los cinco regímenes son similares. Ello basta para que los indicios de restricción de la competencia en el pliego se detecten de igual modo en los cinco países. No basta, en cambio, para trasladar la tasa de confirmación, es decir, la proporción de procedimientos en los que el órgano de control reconoció la infracción, calculada a partir de las resoluciones del Servicio Federal

Antimonopolio de Rusia (FAS de Rusia), puesto que en tres de los cuatro países la infracción la confirma un órgano de otra naturaleza o un tribunal. Sobre esta base se formula la hipótesis de trabajo de que, al unificar las normas procedimentales y dejar las normas de tutela jurídica a discreción de los Estados, el Protocolo reprodujo a escala de la Unión Económica Euroasiática la situación descrita en trabajos anteriores del CILC para Rusia, en la que la existencia de una instancia de recurso no garantiza el examen de la reclamación en cuanto al fondo.

1. Introducción

La similitud de los sistemas de contratación de los Estados de la antigua URSS suele darse por sentada y se explica por una tradición administrativa común, por la terminología jurídica en lengua rusa y por el intercambio de personal entre organismos. Esa explicación no permite establecer qué normas coinciden, cuáles difieren y qué importancia tiene su coincidencia.

La respuesta a esta pregunta es necesaria cuando un método elaborado para un sistema se traslada a otro. Los trabajos del CILC se han basado hasta ahora en datos rusos: la tipología de treinta mecanismos de corrupción por etapas del ciclo de contratación (zenodo.21939393), la valoración económica de las contrataciones con infracciones confirmadas sobre un conjunto abierto de 427 procedimientos (zenodo.22237028), en la que se introdujo la tasa de confirmación, es decir, la proporción de procedimientos con indicios de restricción de la competencia en los que el órgano de control declaró fundada la reclamación, y el análisis de la segunda instancia de recurso, en la que las reclamaciones no se examinan en cuanto al fondo (zenodo.22819817). Cada uno de esos trabajos se declaró aplicable a cualquier sistema electrónico de contratación, y en ellos se mencionaron Kazajistán, Belarús, Kirguistán y Armenia como las jurisdicciones más próximas para el traslado. Hasta ahora no se había comprobado qué elementos concretos del método son trasladables.

El estudio se ha realizado con el método jurídico comparado. El punto de referencia es el régimen ruso, sobre el que se construyeron los métodos del CILC. Con él se contrastan los otros cuatro regímenes según los parámetros de los que depende la observación de los mecanismos, es decir, qué información está al alcance del participante externo, qué actuaciones tiene derecho a impugnar, quién examina su reclamación y a qué responsabilidad se expone. La comparación muestra que las normas procedimentales de los cinco regímenes son similares, mientras que las normas de tutela jurídica difieren.

2. Origen de la similitud entre los regímenes

La Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994) sirvió de base a las leyes de contratación de Kazajistán y Kirguistán (1997) y de Armenia (2004); esos Estados figuran en la lista de la CNUDMI de países que han promulgado legislación basada en la Ley Modelo. Rusia y Belarús no figuran en esa lista. De la Ley Modelo se tomaron el esquema básico de procedimientos (el concurso abierto como procedimiento principal, la solicitud de cotizaciones para bienes estándar, la contratación de fuente única con una lista cerrada de supuestos, la impugnación primero ante la entidad contratante y después ante el órgano autorizado) y la terminología: los conceptos de «entidad adjudicadora», «requisitos de idoneidad» y «contratación de fuente única» de las leyes de Kirguistán y Kazajistán corresponden al texto ruso de la Ley Modelo.

La segunda fuente de similitud fue la legislación rusa. La Ley Federal N.º 94-FZ, de 21 de julio de 2005, sobre la colocación de pedidos de suministro de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios para las necesidades estatales y municipales introdujo la subasta electrónica obligatoria para bienes estándar, el

registro con un plazo de inclusión de dos años y el examen de las reclamaciones por el órgano antimonopolio con facultad para dictar órdenes vinculantes. La Ley Federal N.º 44-FZ, de 5 de abril de 2013, completó ese modelo con el sistema unificado de información en materia de contratación (en adelante, EIS), una lista limitada de plataformas electrónicas, límites máximos para la garantía de la oferta y la garantía de cumplimiento del contrato y la prohibición de requisitos no mensurables. Estas normas se difundieron en la región sin tratado internacional, a través de la práctica legislativa; hay elementos de ese modelo en la Ley de la República de Belarús N.º 419-Z, de 13 de julio de 2012, de contratación pública de bienes (obras, servicios), y en la Ley de la República de Kazajistán N.º 434-V, de 4 de diciembre de 2015, de contratación pública.

El mínimo común para los cinco Estados lo consagró el Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones, que constituye el anexo n.º 25 al Tratado de la UEE, de 29 de mayo de 2014. El Tratado de la UEE rige para Belarús, Kazajistán y Rusia desde el 1 de enero de 2015, para Armenia desde el 2 de enero de 2015 y para Kirguistán desde el 12 de agosto de 2015. El artículo 88 del Tratado de la UEE enuncia nueve objetivos y principios de la regulación de la contratación, entre ellos el gasto eficiente de los fondos, el trato nacional, la apertura y la transparencia, la existencia de un órgano de regulación y control, el desarrollo de la competencia y la lucha contra la corrupción. El Protocolo establece una lista cerrada de seis procedimientos de contratación (concurso abierto, solicitud de ofertas de precios, solicitud de propuestas, subasta electrónica abierta, subasta en bolsa de productos, contratación de fuente única) y exige que el concurso y la subasta se lleven a cabo únicamente en forma electrónica. En él se consagran también los plazos mínimos de presentación de ofertas, los límites máximos de las garantías, el registro con tres supuestos de inclusión y un plazo de dos años, la prohibición de requisitos no mensurables y de la indicación de marcas, así como el derecho de cualquier persona a impugnar las decisiones adoptadas antes del vencimiento del plazo de presentación de ofertas.

Los parámetros del Protocolo son próximos a las normas de la ley 44-FZ en su redacción de 2013: coinciden los tres supuestos y el plazo de dos años de inclusión en el registro, los límites de garantía del 5 % y del 30 % y los plazos de presentación de ofertas para la subasta de 15 y 7 días. De hecho, el Protocolo consagró el modelo ruso como mínimo para la Unión. Por este motivo se eligió el régimen ruso como punto de referencia, ya que las desviaciones de una ley nacional respecto de la ley 44-FZ constituyen, por lo general, también desviaciones respecto del Protocolo o un uso del margen de apreciación que este concede.

Ese margen lo concede el punto 3 del Protocolo, según el cual, si de las disposiciones de la legislación de un Estado miembro no se desprende un sentido distinto del establecido en el Protocolo, no se exige adaptar la legislación a este. El Protocolo regula en detalle las normas procedimentales y apenas regula las normas de tutela jurídica. En él no se establecen el plazo de examen de la reclamación, la obligación de suspender el procedimiento ni la exigencia de que el órgano de revisión sea independiente de la entidad contratante. El punto 37 exige únicamente que exista en el Estado un órgano que ejerza el control y examine las reclamaciones; la elección del órgano y su forma de funcionamiento quedan en manos del Estado.

3. Datos y método

El material del estudio son los textos de los actos de los cinco países vigentes en septiembre de 2026 (tabla 1), el Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones en la redacción dada por los protocolos de 31 de marzo de 2022 y de 25 de mayo de 2023 y los informes de la Comisión Económica Euroasiática sobre contratación pública de 2023 y 2024.

Tabla 1. Actos básicos de los cinco regímenes

País	Ley principal	Acto reglamentario sobre procedimientos	Portal web	Órgano autorizado y de control
Rusia	Ley N.º 44-FZ, de 05.04.2013; Ley N.º 223-FZ, de 18.07.2011	Resoluciones del Gobierno; reglamentos del EIS	zakupki.gov.ru; 8 plataformas electrónicas universales	Ministerio de Finanzas (regulación); FAS de Rusia y direcciones territoriales (control, reclamaciones, registro)
Kazajistán	Ley N.º 106-VIII, de 01.07.2024 (en vigor desde el 01.01.2025); Ley N.º 47-VII, de 08.06.2021, de contratación del sector cuasiestatal	Reglas de Contratación Pública, Orden del Ministerio de Finanzas N.º 687, de 09.10.2024	goszakup.gov.kz, operador único	Ministerio de Finanzas; Comité de Auditoría Interna del Estado (control); entidad contratante (reclamaciones)
Belarús	Ley N.º 419-Z, de 13.07.2012, en la redacción de la Ley N.º 136-Z, de 17.07.2018	Resolución del Consejo de Ministros N.º 395, de 15.06.2019; Resolución del Consejo de Ministros N.º 168, de 07.04.2026, sobre contratación con fondos propios	GIAS (gias.by); plataformas goszakupki.by y zakupki.butb.by	MART (regulación, reclamaciones, registro)
Kirguistán	Ley N.º 27, de 14.04.2022 (redacción de 29.01.2026; las modificaciones de la Ley N.º 144, de 06.08.2026, entran en vigor el 01.01.2027)	Reglamento de procedimientos, Resolución del Gabinete de Ministros N.º 489, de 19.09.2023	zakupki.gov.kg	Departamento de Contratación Pública del Ministerio de Finanzas; comisión independiente de reclamaciones y solicitudes
Armenia	Ley ZR-21, de 16.12.2016 (en vigor desde el 25.04.2017, redacción vigente de 10.11.2025)	Resolución del Gobierno N.º 526-N, de 04.05.2017	ARMEPS (armeps.am), procurement.am, gnumner.minfin.am	Ministerio de Finanzas (regulación, registro); tribunal de jurisdicción general de Ereván (reclamaciones)

Abreviaturas: EIS: sistema unificado de información en materia de contratación (Rusia); GIAS: Sistema Estatal de Información y Análisis para la Gestión de la Contratación Pública (Belarús); MART: Ministerio de Regulación Antimonopolio y Comercio de la República de Belarús; ARMEPS: sistema armenio de contratación electrónica (Armenian e-Procurement System).

Los cinco regímenes se contrastan según ocho parámetros. Seis de ellos corresponden a las normas procedimentales: (1) principios; (2) procedimientos de contratación y forma electrónica; (3) plazos mínimos de presentación de ofertas; (4) garantías y medidas antidumping; (5) contratación con un solo proveedor; (6) requisitos para los participantes y prohibiciones en el pliego. El séptimo parámetro, el registro de proveedores de mala fe, corresponde a las normas sancionadoras, y el octavo, la impugnación, a las normas de tutela jurídica. Para cada parámetro se consignan la norma del Protocolo como mínimo común, la norma del régimen ruso como punto de referencia y las normas de los otros cuatro Estados.

Las normas se consideran similares cuando coincide su construcción, aun cuando difieran los valores numéricos. Un plazo mínimo de 15 días naturales y un plazo mínimo de 5 días hábiles tienen la misma

construcción. El examen de la reclamación por el órgano antimonopolio y el examen de la reclamación por la entidad contratante tienen una construcción distinta con independencia de los plazos establecidos.

El régimen ruso se describe en su estado al 30 de septiembre de 2026; las modificaciones introducidas por la Ley Federal N.º 279-FZ, de 4 de agosto de 2026, que entran en vigor el 1 de octubre de 2026, se señalan por separado. Las contrataciones de las organizaciones con participación estatal (la ley 223-FZ en Rusia, la Ley N.º 47-VII en Kazajistán, la contratación con fondos propios en Belarús y la contratación de las empresas estatales conforme al Procedimiento Modelo en Kirguistán) se comparan solo en lo relativo a la impugnación. En Armenia no existe un régimen específico para esas contrataciones.

4. Normas procedimentales

4.1. Principios

Cada una de las cinco leyes contiene una lista de principios (tabla 2). La eficiencia del gasto, la apertura y la transparencia figuran en las cinco leyes, y la competencia en todas salvo en la de Kirguistán. La fórmula sobre el apoyo a los productores nacionales «en la medida en que no contradiga los tratados internacionales» coincide literalmente en las leyes de Kazajistán y Belarús y se desprende de las disposiciones sobre trato nacional del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones. La prevención de la corrupción está incluida en la lista de principios en Kazajistán y Belarús, y en Kirguistán lo estará a partir del 1 de enero de 2027. En la ley rusa este principio no figura en la lista, pero lo consagra el artículo 88 del Tratado de la Unión Económica Euroasiática, de 29 de mayo de 2014, que se aplica en Rusia en virtud de la primacía del tratado internacional.

Las diferencias se refieren a los énfasis. Las leyes de Rusia y Belarús mencionan la profesionalidad de la entidad contratante y el fomento de la innovación, y las de Kazajistán y Kirguistán añaden la contratación sostenible. La ley de Armenia construye los principios sobre el igual derecho de participación de cualquier persona, incluida la extranjera, lo que corresponde a la participación de Armenia en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 2011.

Tabla 2. Principios en las leyes de los cinco países

Principio	Rusia, arts. 6-12, ley 44-FZ	Kazajistán, art. 5	Belarús, art. 4	Kirguistán, apdo. 3, art. 1	Armenia, apdo. 2, art. 3
Eficiencia del gasto	responsabilidad por la eficacia y la eficiencia	gasto óptimo y eficiente, relación calidad-precio	gasto eficiente de los fondos presupuestarios	objetivo de la ley: uso eficiente y económico de los recursos	se desprende del objetivo de la ley
Competencia	garantía de la competencia	competencia leal	desarrollo de la competencia	no mencionada expresamente	competitividad, ampliación del círculo de participantes
Apertura, transparencia	apertura y transparencia	apertura y transparencia	publicidad y transparencia	apertura, imparcialidad, carácter público, transparencia	transparencia, publicidad

Principio	Rusia, arts. 6-12, ley 44-FZ	Kazajistán, art. 5	Belarús, art. 4	Kirguistán, apdo. 3, art. 1	Armenia, apdo. 2, art. 3
Trato igualitario de los participantes	a través del art. 8	igualdad de oportunidades	trato justo e imparcial	respeto de los derechos de los participantes	uniformidad, no discriminación, igualdad de derechos de cualquier persona
Apoyo a los proveedores nacionales	trato nacional según el art. 14	apoyo a los productores kazajos	apoyo a los proveedores nacionales	preferencias por decisión del Gabinete de Ministros (art. 4)	no previsto; igual derecho de las personas extranjeras (art. 7)
Prevención de la corrupción	a través del art. 88 del Tratado de la UEE	prevención de infracciones de corrupción y de conflictos de intereses	prevención de la corrupción	desde el 01.01.2027	no figura en la lista
Profesionalidad, innovación, sostenibilidad	profesionalidad; fomento de la innovación	contratación sostenible	profesionalidad; innovación; ecologización	bienes innovadores y de alta tecnología; desde 2027, contratación sostenible	no

4.2. Procedimientos de contratación y forma electrónica

El Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones admite seis procedimientos de contratación y exige que el concurso y la subasta se lleven a cabo en forma electrónica. Los procedimientos principales de las cinco leyes, el concurso, la subasta, la solicitud de ofertas de precios o de cotizaciones y la contratación con un solo proveedor, corresponden a esa lista (tabla 3). Solo quedan fuera de la lista los instrumentos para contrataciones menores, la tienda electrónica en Kazajistán y el catálogo electrónico en Kirguistán. Las demás diferencias se refieren a procedimientos adicionales y a denominaciones. Rusia suprimió en 2022 la solicitud de propuestas, Kazajistán excluyó en 2025 la subasta en bolsa de productos y Kirguistán suprimió en 2023 el método restringido; el «método no restringido» que se mantiene en Kirguistán corresponde al concurso en la terminología de la Ley Modelo de la CNUDMI de 1994. Belarús conservó los seis procedimientos del Protocolo. Armenia realiza la subasta electrónica sobre una lista específica de objetos de contratación.

La forma electrónica de los procedimientos competitivos es obligatoria en los cinco países. También existe en los cinco un portal web único, pero sus funciones difieren. En Kazajistán y Kirguistán el portal se utiliza para publicar los anuncios, celebrar las licitaciones y presentar las reclamaciones. En Rusia y Belarús la publicación está separada de las licitaciones: los anuncios se publican en el EIS y en el GIAS, y las licitaciones se celebran en ocho plataformas electrónicas en Rusia y en dos en Belarús. En Armenia la publicación y las licitaciones se realizan en el sistema ARMEPS, y los registros y listas se llevan en el portal del Ministerio de Finanzas. Según datos de la CEE para 2024, en Kazajistán y Kirguistán todos los procedimientos se realizaron en forma electrónica, en Rusia el 72,4 % y en el promedio de la Unión alrededor del 70 %.

Tabla 3. Procedimientos de contratación y plazos mínimos de presentación de ofertas

Parámetro	Protocolo	Rusia	Kazajistán	Belarús	Kirguistán	Armenia
Concurso	no menos de 15 días naturales	concurso abierto electrónico, no menos de 15 días (apdo. 3, art. 42)	concurso, no menos de 5 días hábiles (Reglas N.º 687)	concurso abierto, no menos de 15 días naturales (art. 23)	método no restringido, no menos de 10 días hábiles (dos sobres) o 15 (con negociaciones) (art. 20)	concurso abierto, no menos de 40 días naturales, 15 con precio de hasta 200 unidades básicas (art. 20)
Subasta	no menos de 15 días naturales, no menos de 7 con plazos reducidos	subasta abierta electrónica, no menos de 7 días con precio inicial de hasta 300 millones de rublos, en otro caso 15	subasta en el portal web, solo bienes, no menos de 5 días hábiles	subasta electrónica, no menos de 15 días naturales, 10 con valor de hasta 5000 unidades básicas	sin método específico	subasta electrónica, no menos de 15 días, 7 con precio de hasta 70 unidades básicas (art. 40)
Solicitud de ofertas de precios (cotizaciones)	no menos de 4 días hábiles	solicitud de cotizaciones electrónica, no menos de 4 días hábiles; precio inicial de hasta 10 millones de rublos (desde el 01.10.2026, hasta 20 millones)	no menos de 2 días hábiles; hasta 8000 IMC al año	no menos de 5 días hábiles; 500-2000 UB para bienes, 500-5000 UB para obras y servicios	solicitud de cotizaciones, no menos de 3 días hábiles con requisitos de idoneidad, 2 sin ellos	solicitud de cotizaciones, no menos de 4 días; hasta 70 unidades básicas (art. 22)
Un solo proveedor	según la lista del anexo n.º 3, con justificación del precio	art. 93, más de 60 supuestos	art. 16, 43 supuestos	art. 49 y anexo de la ley, unos 60 supuestos	art. 17, 22 supuestos (desde 2027 la lista pasa a un acto del Gabinete de Ministros)	art. 23, 5 supuestos en la ley, 22 en la Resolución N.º 526-N
Otros procedimientos	solicitud de propuestas, subasta en bolsa de productos	procedimientos cerrados	tienda electrónica	concurso cerrado, subasta en bolsa de productos	acuerdos marco; catálogo electrónico	concurso cerrado dirigido y periódico, concurso en dos etapas

Abreviaturas: *precio inicial: precio inicial (máximo) del contrato (Rusia); IMC: índice mensual de cálculo (Kazajistán); UB: unidad básica (Belarús). La unidad básica de contratación de Armenia equivale a 1 millón de drams.*

Los plazos mínimos de presentación de ofertas en Rusia y Belarús se ajustan al Protocolo; en los otros tres países se apartan de él en distintas direcciones. Kazajistán redujo en 2024 el plazo de presentación de ofertas al concurso de 15 a 5 días hábiles, y el de la solicitud de ofertas de precios a 2 días hábiles; según el Ministerio de Finanzas de Kazajistán, el ciclo completo del concurso es de unos 10 días hábiles. Estos plazos son inferiores al mínimo del Protocolo (15 días naturales y 4 días hábiles, respectivamente), y la cuestión de su conformidad con el Protocolo sigue abierta. En Kirguistán el plazo de presentación de ofertas en la solicitud de cotizaciones es de 2-3 días hábiles, lo que también es menos de cuatro. Armenia, por el

contrario, fija para el concurso abierto un plazo de 40 días, más próximo a las directivas de la UE que al Protocolo.

Para la observación de los mecanismos los plazos tienen una importancia directa, ya que el plazo de presentación de ofertas determina el período durante el cual el participante externo puede detectar un requisito restrictivo y presentar una reclamación antes del cierre de la recepción de ofertas. Según los datos de la tipología del CILC, en una cuarta parte de los procedimientos del registro de monitoreo del CILC, que se lleva sobre contrataciones rusas en el marco del intercambio de datos con participantes del mercado, el participante externo detectó indicios de restricción de la competencia, pero la reclamación no se presentó por haber vencido el plazo de impugnación, y ello con los plazos rusos de 7-15 días. Con cinco días hábiles en Kazajistán ese período es aún más corto.

4.3. Garantías y medidas antidumping

El Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones limita la garantía de la oferta al 5 % del precio inicial y la garantía de cumplimiento del contrato al 30 %. Los cinco regímenes respetan esos límites, y cuatro de ellos, todos salvo el ruso, fijan importes considerablemente menores (tabla 4). La construcción de la garantía es similar en todos los países: la garantía de la oferta limita la participación de personas que no tienen intención de celebrar el contrato, la garantía de cumplimiento asegura la ejecución del contrato y las medidas antidumping exigen una garantía adicional cuando el precio se reduce por debajo del umbral establecido. Las normas antidumping figuran en las leyes de Rusia, Kazajistán y Kirguistán; en Belarús y Armenia no existen reglas sobre precios anormalmente bajos.

Tabla 4. Garantías y medidas antidumping

Parámetro	Protocolo	Rusia	Kazajistán	Belarús	Kirguistán	Armenia
Garantía de la oferta	no más del 5 %	0,5-1 % con precio inicial de hasta 20 millones de rublos, 0,5-5 % por encima (art. 44)	1 % para concurso y subasta, 3 % para solicitud de ofertas de precios (art. 10, Reglas)	garantía del concurso y de la subasta (arts. 33, 40); importe según la Resolución N.º 395	no más del 2 % o declaración (art. 22)	hasta el 5 % del precio de la oferta (art. 32)
Garantía de cumplimiento	no más del 30 %; con anticipo, no menos del 50 % del anticipo	0,5-30 % (art. 96); con anticipo, no menos del anticipo	3-5 % (art. 17); con anticipo, garantía por el importe del anticipo	según el art. 26 y la Resolución N.º 395	no más del 10 % ni de la suma de las penalidades (art. 50)	10 % del precio del contrato (art. 35)
Antidumping	previsto como medida de eficiencia (punto 39)	art. 37: con una rebaja del 25 % o más, garantía multiplicada por 1,5 o acreditación de la buena fe	art. 13: umbrales por tipos (2 % construcción, 10 % resto), garantía adicional por el importe de la rebaja	no previsto	art. 24: con una rebaja superior al 20 %, justificación o garantía multiplicada por 1,5	no previsto
Pago por participación	prohibido (punto 17)	el operador de la plataforma cobra al adjudicatario	tarifas anuales del operador único para los proveedores	tarifa de la plataforma con rentabilidad no superior al 5 %	no se cobra	no se cobra

4.4. La contratación con un solo proveedor en la ley y en la práctica

La construcción de las normas sobre contratación con un solo proveedor es similar en los cinco países, con una lista cerrada de supuestos en la ley o en un acto reglamentario, un umbral de valor para las contrataciones menores y la obligación de justificar el precio. Difieren los valores de los umbrales. En Rusia son 600 000 rublos por contrato (inciso 4 del apartado 1 del artículo 93 de la Ley Federal N.º 44-FZ, de 5 de abril de 2013) y 5 millones de rublos para la contratación electrónica «de estantería»; en Kazajistán, 100 IMC al año para bienes homogéneos y 500 IMC para obras y servicios; en Belarús, 500 unidades básicas de demanda anual; en Kirguistán, 200 000 soms al año por partida de gasto a través del catálogo electrónico; en Armenia, una unidad básica, es decir, 1 millón de drams.

En la práctica las diferencias son mayores que en la ley. Según el informe de la CEE de 2023, la contratación con un solo proveedor representó el 32,3 % del valor y el 44,1 % del número de todas las contrataciones públicas de la Unión; junto con el concurso abierto y la subasta electrónica, estos tres procedimientos sumaron el 94,6 % del valor. En Belarús la proporción de la contratación con un solo proveedor por número de procedimientos fue del 74 % en 2020 y del 60 % en 2021. En Kazajistán su proporción por valor bajó del 39 % en 2021 al 21 % en 2023. En Armenia la proporción por valor osciló entre el 23 % y el 50 % en 2018-2022, y por número de contratos las contrataciones con una sola persona, incluidas las urgentes, representaron el 34-44 % anual. El Ministerio de Finanzas de Rusia utiliza otro indicador, según el cual en 2025 se declararon desiertos 1,5 millones de procedimientos por 8,35 billones de rublos, en el 72 % de los casos por haberse presentado una sola oferta; el número medio de ofertas fue de 2,44.

Estos indicadores se calcularon con metodologías distintas y no son comparables entre sí. Lo que tienen en común es que, con una lista cerrada de supuestos similar, la proporción de contrataciones no competitivas es elevada y varía de manera apreciable de un año a otro, es decir, depende más de la práctica de las entidades contratantes y de las excepciones gubernamentales que del texto de la ley.

4.5. Requisitos para los participantes y prohibiciones en el pliego

Los puntos 16 y 19 del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones prohíben los requisitos no mensurables y no verificables, la denegación de la admisión por motivos no previstos en el anuncio y la indicación de marcas sin las palabras «o equivalente». Estas prohibiciones figuran en las cinco leyes. En ellas se basa el concepto de indicio de restricción de la competencia en la metodología del CILC, según la cual constituye tal indicio un requisito del pliego que infringe alguna de esas prohibiciones.

También son similares los requisitos para los participantes, que comprenden la capacidad jurídica, la ausencia de deudas tributarias, la ausencia de procedimiento concursal, no figurar en el registro y la ausencia de vinculación con la entidad contratante. Kazajistán y Armenia no admiten a la participación a personas condenadas por delitos de corrupción; en Kirguistán esa prohibición se introduce a partir de 2027. Belarús obliga desde 2024 al adjudicatario a comunicar su vinculación con otros participantes y declara desierto el procedimiento si todos los participantes están vinculados.

Para el traslado del método este parámetro es el de mayor importancia. El registro de monitoreo del CILC se lleva según una lista de cinco indicios de restricción de la competencia, que comprende los requisitos de admisión restrictivos, los criterios de evaluación no mensurables, la descripción del objeto de la contratación ajustada a un proveedor concreto, los plazos irrealistas y la discrepancia entre el anuncio y el proyecto de contrato. Los cinco indicios están prohibidos en los cinco países mediante normas de construcción similar y se detectan a partir del pliego publicado en el portal web.

5. Registro de proveedores de mala fe

Las normas sobre el registro de proveedores de mala fe están unificadas en mayor medida que las normas sobre impugnación. El punto 13 del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones exige llevar el registro según tres supuestos (elusión de la celebración del contrato, incumplimiento o cumplimiento defectuoso, resolución unilateral por la entidad contratante), incluir en él por dos años sobre la base de una resolución judicial, de una decisión de los órganos autorizados o de ambas, y ofrecer la posibilidad de impugnar la inclusión ante los tribunales. Los cinco países establecieron el plazo de dos años y los supuestos indicados (tabla 5). Armenia, además, no admite a la contratación a las personas incluidas en los registros de otros Estados de la UEE.

Difiere el procedimiento de inclusión, es decir, el órgano cuya decisión sirve de fundamento para la inscripción en el registro. Según este criterio, los cinco países se distribuyen del mismo modo que según el procedimiento de impugnación.

En Rusia la decisión de inclusión la adopta el FAS de Rusia tras verificar la solicitud de la entidad contratante en un plazo de 5 días hábiles. La verificación no es formal: en 2024, de 30 808 solicitudes, 15 244 concluyeron con la inclusión, es decir, aproximadamente en la mitad de los casos se denegó la solicitud de la entidad contratante. En Belarús la decisión la adopta el MART, y en Kirguistán la comisión independiente de reclamaciones y solicitudes en un plazo de 10 días hábiles. En Kazajistán, en tres de los cuatro supuestos se requiere una resolución judicial firme; sin embargo, en caso de elusión de la celebración del contrato la inclusión la realiza el órgano autorizado sobre la base de la decisión de la entidad contratante. En Armenia, desde el 1 de junio de 2022, el fundamento es la decisión motivada del titular de la entidad contratante, y el Ministerio de Finanzas se limita a practicar la inscripción. El programa SIGMA (iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea de apoyo a la gobernanza pública) calificó en 2025 esa inclusión de automática, sin procedimiento de autocorrección, y señaló que más del 70 % de las demandas judiciales en materia de contratación en 2024 se referían a la inclusión en el registro.

Tabla 5. Registros de proveedores de mala fe

Parámetro	Protocolo, punto 13	Rusia, art. 104, ley 44-FZ; art. 5, ley 223-FZ	Kazajistán, art. 8	Belarús, art. 17	Kirguistán, art. 5, apdo. 7, art. 45	Armenia, art. 6
Plazo	2 años	2 años	24 meses	2 años	2 años	2 años
Supuestos	elusión; incumplimiento; resolución unilateral	elusión; resolución por vía judicial; resolución unilateral por la entidad contratante	información no fidedigna; elusión; incumplimiento; cumplimiento defectuoso	elusión; incumplimiento o resolución por culpa del proveedor; datos no fidedignos, incluida la falta de comunicación de la vinculación	negativa a celebrar el contrato; información no fidedigna; infracción de la declaración; incumplimiento	infracción que motivó la resolución; negativa a celebrar el contrato; negativa a participar tras la apertura

Parámetro	Protocolo, punto 13	Rusia, art. 104, ley 44-FZ; art. 5, ley 223-FZ	Kazajistán, art. 8	Belarús, art. 17	Kirguistán, art. 5, apdo. 7, art. 45	Armenia, art. 6
Quién incluye	tribunal u órganos autorizados (o ambos)	FAS de Rusia tras verificar la solicitud de la entidad contratante	tribunal; en caso de elusión, órgano autorizado por decisión de la entidad contratante	MART según los datos de la entidad contratante	comisión independiente a solicitud de la entidad adjudicadora	decisión del titular de la entidad contratante; la inscripción la practica el Ministerio de Finanzas
Impugnación de la inclusión	ante los tribunales	ante los tribunales	ante los tribunales	ante los tribunales	ante los tribunales	ante los tribunales, 30 días

Para el reclamante externo, la inclusión en el registro supone la prohibición de participar en todas las contrataciones del país durante dos años. Cuantas menos verificaciones independientes median entre la decisión de la entidad contratante y la inscripción en el registro, mayor es el riesgo al que se expone el reclamante. En Rusia y Belarús se interpone entre la entidad contratante y el registro un órgano de control con su propia verificación, y en Kirguistán una comisión colegiada; en Kazajistán, en caso de elusión de la celebración del contrato, no hay verificación, y en Armenia no la hay en ningún supuesto.

6. Impugnación

6.1. Órgano de revisión de las reclamaciones

El punto 37 del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones exige la existencia de un órgano que examine las reclamaciones y el derecho de cualquier persona a impugnar las decisiones adoptadas antes del vencimiento del plazo de presentación de ofertas. El punto no contiene otras exigencias, de modo que el órgano puede coincidir con la entidad contratante, el plazo de examen no está fijado y la suspensión del procedimiento no es obligatoria. Los cinco Estados regularon estas cuestiones de manera diferente (tabla 6).

Rusia y Belarús mantienen el examen de las reclamaciones por el órgano antimonopolio. La reclamación la examina en un plazo breve un órgano independiente de la entidad contratante; mientras dura el examen está prohibido celebrar el contrato, y como resultado puede dictarse una orden vinculante. En Rusia son el FAS de Rusia y sus direcciones territoriales (5 días hábiles según la Ley Federal N.º 44-FZ, de 5 de abril de 2013, y 7 días hábiles según el artículo 18.1 de la Ley Federal N.º 135-FZ, de 26 de julio de 2006, de defensa de la competencia (en adelante, la ley 135-FZ) para las contrataciones conforme a la Ley Federal N.º 223-FZ, de 18 de julio de 2011), y en Belarús el MART (hasta 10 días hábiles, con suspensión del procedimiento).

En Kirguistán se ha establecido un procedimiento administrativo de dos instancias. En primera instancia examina la reclamación, en un plazo de 3 días hábiles, la comisión de la entidad adjudicadora. Si la resolución no se dicta en plazo, la reclamación se considera estimada, y la resolución dictada fuera de plazo es nula. En segunda instancia examina la reclamación la comisión independiente de reclamaciones y solicitudes, integrada por nueve miembros y constituida por el Gabinete de Ministros. Para el examen de

cada reclamación, el portal web forma de manera aleatoria un grupo de tres miembros de la comisión; el plazo de examen es de 3 días hábiles. La resolución es definitiva si no se impugna ante los tribunales.

En Kazajistán rige desde 2025 una sola instancia administrativa, la propia entidad contratante o el organizador de la contratación. La reclamación se presenta a través del portal web dentro de los 3 días hábiles siguientes a la publicación de los resultados, y la entidad contratante la examina en un plazo de 3 días hábiles. El procedimiento previo a la vía judicial es obligatorio; la demanda ante el tribunal administrativo no suspende el procedimiento. Los resultados de las contrataciones en las que el portal web determina automáticamente al adjudicatario no pueden impugnarse por esta vía. Es posible dirigirse al órgano autorizado, pero esa presentación solo sirve de fundamento para el control previsto en el artículo 23 de la Ley de la República de Kazajistán N.º 106-VIII, de 1 de julio de 2024, y no se tramita como reclamación.

Armenia suprimió con efectos desde el 1 de junio de 2022 el Consejo de Revisión de Reclamaciones y atribuyó las controversias de contratación al tribunal de primera instancia de jurisdicción general de la ciudad de Ereván (capítulo 27.2 del Código Procesal Civil de la República de Armenia). El tribunal resuelve el asunto en un plazo de 30 días, durante el cual el procedimiento queda suspendido, y la carga de la prueba recae sobre la entidad contratante. La tasa estatal asciende al 1 % del precio de la contratación, con un máximo de 10 millones de drams.

Tabla 6. Procedimiento de impugnación

Parámetro	Rusia (ley 44-FZ)	Kazajistán	Belarús	Kirguistán	Armenia
Primera instancia	dirección territorial del FAS de Rusia	entidad contratante u organizador	MART (tras dirigirse a la entidad contratante)	comisión de la entidad adjudicadora	tribunal de Ereván
Independencia respecto de la entidad contratante	sí	no	sí	no	sí (tribunal)
Plazo de examen	5 días hábiles	3 días hábiles	hasta 10 días hábiles	3 días hábiles; si se incumple el plazo, la reclamación se considera estimada	30 días, prorrogables 10
Quién puede impugnar el pliego antes del cierre de la presentación de ofertas	participante; desde 2024 el FAS devuelve las reclamaciones de personas que no cumplen los requisitos	proveedor potencial a través del portal	cualquier persona jurídica o física (art. 52)	proveedor, a más tardar 2 días hábiles antes del cierre de la presentación	persona interesada
Plazo para reclamar tras los resultados	5 días	3 días hábiles	10 días naturales	3 días hábiles	10 días naturales (período de espera)
Suspensión	no se celebra el contrato hasta la resolución (apdo. 7, art. 106)	la celebración del contrato se suspende durante el examen; la demanda judicial no suspende	el procedimiento se suspende	5 días hábiles en primera instancia, 3 en segunda	hasta la firmeza de la sentencia
Orden vinculante	sí, obligatoria	la entidad contratante revisa ella misma los resultados	sí, obligatoria	la resolución de la comisión es obligatoria	sentencia judicial

Parámetro	Rusia (ley 44-FZ)	Kazajistán	Belarús	Kirguistán	Armenia
Pago	no	no	no	no	tasa estatal del 1 % del precio, máx. 10 millones de drams
Segunda instancia administrativa	no (la sede central del FAS no está facultada para revisar)	no	no	comisión independiente, 3 días hábiles	no
Control judicial	tribunal mercantil, 3 meses	tribunal administrativo	tribunal económico	tribunal	apelación

6.2. Legitimación para reclamar

El Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones concede a cualquier persona el derecho a impugnar el pliego antes del vencimiento del plazo de presentación de ofertas. Ese derecho se conserva íntegramente solo en Belarús. En Rusia el círculo de reclamantes se ha restringido mediante una aclaración administrativa, el oficio del FAS de Rusia N.º MSh/112518/23, de 29 de diciembre de 2023, según el cual las reclamaciones de personas que no tienen la licencia necesaria o la condición de miembro de una organización autorregulada, así como de las que no cumplen los requisitos exigidos a los participantes, se devuelven sin examen. En 2024 el número de reclamaciones recibidas se redujo un 27 %. Las leyes de Kazajistán y Kirguistán reconocen el derecho de impugnación al «proveedor potencial» y al «proveedor», y la ley de Armenia a la «persona interesada»; la reforma armenia de 2022 se justificó expresamente en la necesidad de excluir las reclamaciones de personas que no participan en la contratación. En el estudio The Unprotected Reporter esta tendencia se describió para Rusia y Kazajistán; la presente comparación muestra que abarca cuatro de los cinco países. Ninguno de los cinco regímenes prevé la protección del reclamante externo, y las modificaciones de los últimos años restringen el acceso a la impugnación.

6.3. Segunda instancia

El estudio sobre la vía muerta del recurso estableció, sobre 28 presentaciones, que la sede central del FAS de Rusia no examina en cuanto al fondo las reclamaciones contra las resoluciones de las direcciones territoriales, y que para las contrataciones bajo la ley 223-FZ ese resultado se desprende directamente del artículo 18.1 de la Ley Federal N.º 135-FZ, de 26 de julio de 2006. La comparación con los demás Estados de la Unión permite precisar esta conclusión. La segunda instancia administrativa es poco frecuente en la región: existe únicamente en Kirguistán, donde la primera instancia depende de la entidad contratante y la segunda es colegiada y se forma de manera aleatoria. En Kazajistán, Belarús y Armenia, tras la única instancia viene el tribunal. La variante rusa, en la que la segunda instancia existe formalmente pero no examina las reclamaciones en cuanto al fondo, no es una excepción en esta serie, sino una de las cinco formas en que los Estados colmaron la laguna del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones.

7. Importancia de la similitud para la observación de los mecanismos

7.1. Detección de los indicios de restricción de la competencia

El participante externo detecta los indicios de restricción de la competencia en el pliego antes de que se determinen los resultados; para ello no necesita participar en la contratación ni tener acceso a los documentos internos de la entidad contratante. Los indicios pueden detectarse si el anuncio y el pliego se

publican en un portal único con acceso libre y gratuito, si la ley prohíbe los requisitos no mensurables y la indicación de marcas y si entre la publicación y el cierre de la presentación de ofertas se fija un plazo mínimo. Estas condiciones se cumplen en los cinco países y el Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones las consagra como obligación (apartado 4). La lista de indicios según la cual se lleva el registro de monitoreo del CILC (apartado 4.5) es aplicable sin adaptación; las diferencias en los plazos de presentación de ofertas solo modifican la duración del período durante el cual los indicios pueden detectarse e impugnarse.

De los treinta mecanismos de la tipología del CILC, veintiuno pueden ser detectados por el participante externo; es él quien registra los indicios de infracción en la fase intermedia del ciclo de contratación. Es precisamente esa fase la que el Protocolo unificó, de modo que la codificación de los mecanismos no requiere cambios al trasladarla a los cuatro países. Lo que cambia es la huella que deja el mecanismo, y esta la determinan las normas de tutela jurídica.

7.2. Mensurabilidad de la confirmación

La tasa de confirmación en el conjunto de datos abierto ruso fue del 24,9 % por número y del 20,3 % por valor de los procedimientos examinados en cuanto al fondo. La tasa depende no solo de los indicios detectados, sino también del órgano que examina la reclamación, ya que muestra qué proporción de los procedimientos con indicios de restricción de la competencia reconoce como infracción un órgano administrativo independiente antes de la celebración del contrato. Para trasladarla se necesita un órgano de la misma naturaleza.

En Belarús ese órgano existe. El MART examina las reclamaciones en cuanto al fondo, suspende el procedimiento y dicta órdenes vinculantes, por lo que la tasa de Belarús es comparable con la rusa en cuanto a su construcción. El número de reclamaciones en Belarús es, sin embargo, dos órdenes de magnitud menor, con 680 en 2025 frente a 51 586 en Rusia. En Kirguistán la tasa puede calcularse sobre las resoluciones de la comisión independiente, y las resoluciones de la primera instancia permiten medir una magnitud distinta, la proporción de reclamaciones que la entidad contratante declara fundadas respecto de sus propias actuaciones. En Kazajistán no existe confirmación administrativa independiente. Pueden sustituirla el reconocimiento de la reclamación por la entidad contratante o los resultados del control documental (en 2025 abarcó 147 000 procedimientos y detectó infracciones en 5163), pero el control documental no se inicia a instancia del reclamante. En Armenia la infracción la confirma un tribunal; con un plazo de examen de 30 días y una tasa del 1 % del precio, acudir a los tribunales solo se justifica en las contrataciones cuyo precio guarda proporción con los costos.

El cálculo de la tasa de confirmación se traslada a Belarús y Kirguistán sin cambios. Para Kazajistán y Armenia el concepto de confirmación requiere una nueva definición, y la tasa en esos países no medirá la práctica del control independiente, sino la disposición de la entidad contratante o del tribunal a admitir los argumentos del reclamante. Comparar tasas de distintos países sin esta salvedad reproduce el error de confundir la probabilidad condicional con la incondicional, examinado en el estudio de valoración económica.

7.3. El registro como instrumento de represalia

El riesgo al que se expone el reclamante difiere entre países más que la posibilidad de detectar indicios de restricción de la competencia (apartado 5). El reclamante ruso que presentó una oferta y una reclamación solo puede ser incluido en el registro tras la verificación del FAS de Rusia, que rechaza aproximadamente la mitad de las solicitudes de las entidades contratantes. En Armenia el mismo reclamante puede ser inscrito en el registro sobre la base de una decisión de la entidad contratante que solo puede impugnarse ante los

tribunales, en un plazo de 30 días y con pago de la tasa. Para el monitoreo, de ello se sigue que cabe esperar que en los países con inclusión automática en el registro se presenten menos reclamaciones que en los países con verificación, y que un número reducido de reclamaciones no indica por sí mismo una baja frecuencia de infracciones. El trabajo anterior del CILC planteó como hipótesis un abandono análogo de la impugnación por parte de los reclamantes respecto de la segunda instancia en Rusia.

7.4. Hipótesis de trabajo

Los resultados de los apartados 4-6 permiten formular una hipótesis que el material disponible no prueba ni refuta. El Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones unificó en los cinco países la parte del régimen de contratación que es accesible al participante y que las metodologías internacionales consideran un signo de madurez del sistema. El Protocolo dejó a discreción de los Estados las normas que determinan si la reclamación del participante será examinada en cuanto al fondo. Como resultado, los cinco sistemas son similares en los indicadores que comprueban las metodologías de evaluación (forma electrónica, portal único, plazos, registro, existencia de un órgano de recurso) y difieren en los indicadores que esas metodologías no comprueban (independencia del órgano respecto de la entidad contratante, proporción de reclamaciones examinadas en cuanto al fondo, riesgo para el reclamante). Si la hipótesis es correcta, las evaluaciones de conformidad de los sistemas de contratación de la UEE con los estándares internacionales sobrestiman su similitud, y los estudios comparados basados solo en las normas procedimentales no detectan las diferencias que determinan el resultado de la impugnación para el participante.

8. Limitaciones

La comparación se ha realizado en el plano de las normas y no de su aplicación. Salvo la estadística oficial citada, el estudio no mide la práctica de aplicación de las normas. Una construcción similar de la norma no garantiza un resultado idéntico, como se muestra en el apartado 4.4 con el ejemplo de la proporción de contrataciones con un solo proveedor.

Los textos de las leyes de Kazajistán y Belarús en los portales oficiales tienen una accesibilidad limitada para la extracción automatizada. Los plazos de presentación de ofertas en Kazajistán (5, 5 y 2 días hábiles) y el plazo de examen de las reclamaciones por el MART (10 días hábiles) se han tomado de publicaciones especializadas y deben cotejarse con el texto primario de las Reglas de Contratación Pública aprobadas por la Orden del Ministerio de Finanzas de Kazajistán N.º 687, de 9 de octubre de 2024, y de los artículos 52-54 de la Ley de la República de Belarús N.º 419-Z, de 13 de julio de 2012. El texto ruso de la Ley de la República de Armenia ZR-21, de 16 de diciembre de 2016, en el portal arlis.am corresponde a la redacción de 2016, por lo que las normas sobre impugnación y registro se citan según el texto armenio de la Ley ZR-4, de 8 de febrero de 2022. No se ha verificado el contenido de las cuatro leyes armenias de modificación de 2025. El régimen ruso se describe en su estado al 30 de septiembre de 2026, antes de la entrada en vigor de una parte de las modificaciones de la Ley Federal N.º 279-FZ, de 4 de agosto de 2026; el régimen de Kirguistán cambiará a partir del 1 de enero de 2027 conforme a la Ley de la República Kirguisa N.º 144, de 6 de agosto de 2026.

Los datos estadísticos de los cinco países se calcularon con metodologías distintas. La proporción de contrataciones con un solo proveedor figura en unas fuentes por número de procedimientos y en otras por valor, y para años distintos. El número de reclamaciones en Belarús y Kazajistán procede de comunicados de los organismos, sin desglose por resultado del examen. No se han encontrado datos oficiales consolidados de Kirguistán y Armenia para 2024-2025. Estos datos se utilizan solo para estimar órdenes de magnitud.

El estudio no examina la práctica de aplicación por la Comisión Económica Euroasiática de los puntos 33-34 del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones ni evalúa si las diferencias en las normas de tutela jurídica pueden convertirse en objeto de obligaciones en el marco de la Unión. Se trata de una cuestión autónoma del derecho de las organizaciones de integración.

9. Recomendaciones

La utilización del registro de monitoreo del CILC, construido sobre datos rusos, resulta aplicable en Kazajistán, Belarús, Kirguistán y Armenia en virtud de la similitud de los regímenes de contratación en los parámetros 2, 3 y 6 (procedimientos de contratación y forma electrónica, plazos mínimos de presentación de ofertas, requisitos para los participantes y prohibiciones en el pliego), puesto que en los cinco países el pliego se publica en un portal web único, entre la publicación y el cierre de la presentación de ofertas se fija un plazo mínimo y los indicios de restricción de la competencia de la lista recogida en el apartado 4.5 están prohibidos por la ley. La tasa de confirmación, en cambio, ha de calcularse para cada país por separado, con indicación del órgano que resolvió la reclamación; la comparación de tasas entre países donde esos órganos difieren en su naturaleza no es correcta.

Sería conveniente completar las evaluaciones comparativas de los sistemas de contratación de la UEE con tres indicadores de tutela jurídica (la independencia del órgano de primera instancia respecto de la entidad contratante, la proporción de reclamaciones examinadas en cuanto al fondo y el número de verificaciones independientes entre la decisión de la entidad contratante y la inscripción en el registro de proveedores de mala fe). Sin estos indicadores, sistemas que difieren en sus normas de tutela jurídica parecen idénticos.

La Comisión Económica Euroasiática podría examinar la posibilidad de completar el punto 37 del Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones con exigencias mínimas para el órgano de revisión de reclamaciones, siguiendo el modelo del punto 13 sobre el registro de proveedores de mala fe (plazo de examen, prohibición de celebrar el contrato antes de que se dicte la resolución e independencia respecto de la entidad contratante al menos en una instancia administrativa). En Rusia, Belarús y Kirguistán ello no requeriría modificar la legislación; en Kazajistán y Armenia requeriría introducir una instancia administrativa independiente.

Sería conveniente que los Estados en los que las reclamaciones las examina la entidad contratante o un tribunal publicaran la estadística de impugnación desglosada por resultados (examinada en cuanto al fondo y estimada; examinada en cuanto al fondo y rechazada; devuelta sin examen). Ello permitiría evaluar no solo la existencia de la instancia, sino también la proporción de reclamaciones que esta examina en cuanto al fondo.

Fuentes

Las fuentes se agrupan por apartados del estudio. Los intervalos de artículos y años se indican con guion.

Instrumentos internacionales y metodologías (objetivo del estudio, apartados 2, 4.1)

Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994).

CNUDMI. Situación actual: Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994). Lista de Estados que han promulgado legislación basada en la Ley Modelo (uncitral.un.org).

Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), capítulo VIII.

Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras.

Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones.

OCDE. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS). París, 2018, indicador 13.

Organización Mundial del Comercio. Acuerdo sobre Contratación Pública (revisado, 2012).

Derecho de la UEE (apartados 2-9)

Tratado de la Unión Económica Euroasiática, de 29 de mayo de 2014, sección XXII, artículo 88; anexo n.º 25, «Protocolo sobre el Procedimiento de Regulación de las Contrataciones» (en la redacción dada por los protocolos de 31 de marzo de 2022 y de 25 de mayo de 2023), puntos 3, 4, 13-19, 29-31, 33-37, anexos n.º 1 y n.º 3 del Protocolo.

Legislación de la Federación de Rusia (apartados 2-6)

Ley Federal N.º 94-FZ, de 21 de julio de 2005, sobre la colocación de pedidos de suministro de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios para las necesidades estatales y municipales (derogada desde el 1 de enero de 2014).

Ley Federal N.º 44-FZ, de 5 de abril de 2013, sobre el sistema contractual en la contratación de bienes, obras y servicios para las necesidades estatales y municipales, artículos 6-12, 14, 24, 37, 42, 44, 93, 96, 104-107.

Ley Federal N.º 223-FZ, de 18 de julio de 2011, sobre la contratación de bienes, obras y servicios por determinados tipos de personas jurídicas, artículos 3 y 5.

Ley Federal N.º 135-FZ, de 26 de julio de 2006, de defensa de la competencia, artículo 18.1.

Ley Federal N.º 279-FZ, de 4 de agosto de 2026, por la que se modifica la Ley Federal N.º 44-FZ.

Oficio del FAS de Rusia N.º MSh/112518/23, de 29 de diciembre de 2023, «Sobre la aclaración de cuestiones relativas a la admisión de reclamaciones a examen».

Resolución del Gobierno de la Federación de Rusia N.º 1078, de 30 de junio de 2021, sobre el procedimiento de gestión del registro de proveedores (contratistas, prestadores) de mala fe.

Legislación de la República de Kazajistán (apartados 2-6)

Ley de la República de Kazajistán N.º 106-VIII, de 1 de julio de 2024, de contratación pública, artículos 5, 7-10, 13, 16, 17, 23, 25.

Ley de la República de Kazajistán N.º 434-V, de 4 de diciembre de 2015, de contratación pública (sin vigor desde el 1 de enero de 2025).

Ley de la República de Kazajistán N.º 47-VII, de 8 de junio de 2021, sobre la contratación de determinadas entidades del sector cuasistatal.

Reglas de Contratación Pública, aprobadas por la Orden del Ministro de Finanzas de la República de Kazajistán N.º 687, de 9 de octubre de 2024.

Legislación de la República de Belarús (apartados 2-6)

Ley de la República de Belarús N.º 419-Z, de 13 de julio de 2012, de contratación pública de bienes (obras, servicios), en la redacción dada por la Ley N.º 136-Z, de 17 de julio de 2018, artículos 4, 16-18, 23, 26, 33, 40, 49, 51-54.

Resolución del Consejo de Ministros de la República de Belarús N.º 395, de 15 de junio de 2019, sobre la aplicación de la Ley de la República de Belarús de contratación pública de bienes (obras, servicios).

Resolución del Consejo de Ministros de la República de Belarús N.º 168, de 7 de abril de 2026, sobre el procedimiento de contratación de bienes (obras, servicios) con fondos propios.

Resolución del Ministerio de Regulación Antimonopolio y Comercio de la República de Belarús N.º 92, de 29 de diciembre de 2018 (lista de proveedores excluidos temporalmente de la participación en procedimientos de contratación pública).

Legislación de la República Kirguisa (apartados 3-6)

Ley de la República Kirguisa N.º 27, de 14 de abril de 2022, de contratación pública (redacción de 29 de enero de 2026), artículos 1, 4, 5, 7, 8, 13-17, 20, 22, 24, 43-46, 50.

Ley de la República Kirguisa N.º 144, de 6 de agosto de 2026, por la que se modifica la Ley de contratación pública (en vigor desde el 1 de enero de 2027).

Reglamento de los procedimientos de contratación pública, aprobado por la Resolución del Gabinete de Ministros de la República Kirguisa N.º 489, de 19 de septiembre de 2023, capítulo 8.

Disposición del Gabinete de Ministros de la República Kirguisa N.º 1025-r, de 26 de noviembre de 2025, sobre la creación de la comisión independiente de examen de reclamaciones administrativas.

Legislación de la República de Armenia (apartados 3-6)

Ley de la República de Armenia ZR-21, de 16 de diciembre de 2016, de contratación, artículos 3, 6, 7, 10, 18-23, 32, 35, 40, 46.

Ley de la República de Armenia ZR-4, de 8 de febrero de 2022, por la que se modifica la Ley de contratación (supresión del Consejo de Revisión de Reclamaciones; en vigor desde el 1 de junio de 2022).

Código Procesal Civil de la República de Armenia, capítulo 27.2, artículos 234.5-234.12.

Resolución del Gobierno de la República de Armenia N.º 526-N, de 4 de mayo de 2017, por la que se aprueba el Procedimiento de organización del proceso de contratación.

Fundamentación del proyecto de modificación de la Ley de la República de Armenia de contratación (portal e-draft.am, proyecto N.º 2300), 2021.

Materiales estadísticos y analíticos (apartados 4.2, 4.4, 5, 6.2, 7.2)

Comisión Económica Euroasiática. Contratación pública (municipal) de los Estados miembros de la Unión Económica Euroasiática: análisis de los indicadores de información estadística de 2023. Moscú, 2024.

Comisión Económica Euroasiática. Informe sobre la contratación pública en los países de la UEE en 2024 (comunicado de 30 de diciembre de 2025).

FAS de Rusia. Resultados de la actividad de control en materia de contratación en 2024 (enero de 2025) y en 2025 (febrero de 2026).

Ministerio de Finanzas de Rusia. Informe analítico consolidado sobre los resultados del monitoreo de la contratación en 2025 (según análisis secundario: Gid po goszakupkam, gkgz.ru, 2026).

Ministerio de Finanzas de la República de Kazajistán. Comunicados sobre los resultados de la reforma de la contratación pública (febrero de 2025, enero de 2026); datos sobre el control documental en 2025 (mayo de 2026); datos sobre la proporción de la contratación de fuente única en 2021-2023 (inbusiness.kz, 11 de octubre de 2023).

Universidad Estatal de Polesie. Materiales sobre la estructura de la contratación pública de la República de Belarús según datos del GIAS de 2020-2021 (rep.polessu.by).

Análisis de la práctica de examen de reclamaciones por el Ministerio de Regulación Antimonopolio y Comercio de la República de Belarús en 2025 (neg.by, 2026).

Kyurumyan, A. Análisis de los datos del sistema ARMEPS sobre la contratación de la República de Armenia en 2017-2022. Hetq, 30 de marzo de 2023 (hetq.am).

SIGMA (OCDE). Public Administration in Armenia 2025, componente 10.

Publicaciones anteriores del CILC (apartados 1, 4.2, 6.2, 6.3, 7)

Limarau, D. The Unprotected Reporter: the problem of protection when challenging unfair requirements in public procurement. CILC, 2026. DOI 10.5281/zenodo.21855670.

Limarau, D. Mecanismos de corrupción en la contratación pública: una tipología por etapas del ciclo de contratación. CILC, 2026. DOI 10.5281/zenodo.21939393.

Krukovskiy, I. Valoración económica de las contrataciones con infracciones confirmadas en la etapa de publicación del anuncio y recepción de ofertas. CILC, 2026. DOI 10.5281/zenodo.22237028.

Limarau, D. La vía muerta del recurso: cómo el órgano de control ignora las señales del reclamante externo. CILC, 2026. DOI 10.5281/zenodo.22819817.

CILC. Conjunto de datos abierto sobre procedimientos de contratación con indicios de restricción de la competencia. DOI 10.5281/zenodo.22236602.