



PRODUCT
[sustainable public procurement | ecolabelling]



CONTRATO DE SERVICIOS No. IC/2015/0204

**Análisis del Marco Legal de Compras Públicas en Ecuador:
Oportunidades y Barreras para la incorporación de criterios
sostenibles**

Autor: Dr. Santiago Peña Ayala
Consultor Legal del Proyecto Compras Públicas Sostenibles en Ecuador

Quito - Ecuador
Marzo - 2016



Contenido

ABREVIATURAS	4
A. INTRODUCCIÓN.....	6
1. Antecedentes.-.....	6
2. Objetivos del Estudio.-	7
2.1. Objetivo General.....	7
2.2. Objetivos Específicos.....	7
2.3. Alcance.....	7
3. Metodología.-	8
B. MARCO INTERNACIONAL	9
1. Panorama Global del Consumo y Producción Sostenible	9
2. Consumo y Producción Sostenible en América Latina y el Caribe (ALC).-	10
3. Marco Legal Internacional aplicable para el Ecuador.-	12
C. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LAS COMPRAS PÚBLICAS, EL MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS DE RELEVANCIA PARA EL ECUADOR	16
1. Marco Constitucional y Legal en el Ecuador.-	16
1.1. Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana	19
1.2. Disposiciones Legales relevantes en Contratación Pública.....	20
1.3. Legislación Ambiental Ecuatoriana	22
2. Identificación de Prioridades Nacionales para el Sector Productivo.-	24
3. Visión de las Regulaciones Financieras y Presupuestarias.-.....	26
3.1. Plan Anual de Contratación (PAC).....	28
D. REGULACIONES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y VÍNCULOS CONCRETOS CON LA SUSTENTABILIDAD	30
1. Actual estructura de Procedimientos en Materia de Compra Pública.-	30
1.1. Procedimientos de Contratación	30
2. Potencial Concepto Nacional de Sostenibilidad para la CPS.-	31
3. Criterios de sostenibilidad expresamente definidos para la compra pública.-	32



4. Prioridades en las Políticas de Desarrollo Sostenible.-	32
4.1. En la Dimensión Social	32
4.2. En la Dimensión Ambiental	33
5. Regulaciones Clave para la Implementación de las CPS.-.....	33
5.1. Políticas Existentes utilizadas en apoyo a la Compra Pública Sostenible.....	33
Normativa para la Adquisición de Bienes y Servicios a través de Catálogo Electrónico.	35
5.2. Regulación Ambiental	37
5.3. Regulación sobre asuntos Sociales	40
6. Desafíos Clave para la mejor Implementación Posible de la CPS.-.....	44
E. CAMBIOS PROPUESTOS EN LOS MARCOS LEGALES	46
1. Incentivos.-	46
2. Herramientas de Apoyo.-	47
3. Acciones Clave.-	48
4. Reforma Pliegos.-	50
5. ¿Hay necesidad de crear una Ley de Compra Pública Sostenible? Error! Bookmark not defined.	
ANEXOS.....	53
Cuadro No. 1 Marco normativo integral.....	53
Cuadro No. 2.Consideracioens ambientales en los procedimientos de contratación.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	55



ABREVIATURAS

COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPS	Compra Pública Sostenible
CyPS	Consumo y Producción Sostenible (CyPS)
EPS	Economía Popular y Solidaria
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
LOSNC	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MEER	Ministerio de Electricidad y Energías Renovables
MF	Ministerio de Finanzas
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MIPES	Micro y Pequeñas Empresas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
RLOSNC	Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SRI	Servicio de Rentas Internas
TULSMA	Texto Unificado Legislación Secundaria Medio Ambiente



PRODUCT

[sustainable public procurement | ecolabelling]





A. INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes.-

Los sistemas de contratación pública se crearon con el objetivo de optimizar los procesos de ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios del sector público, para lograr una adecuada administración de los fondos estatales y reducir los riesgos de corrupción en los procesos de compras públicas por parte de las Entidades Contratantes.

Se considera un sistema de compras públicas al conjunto de políticas, normas, principios, procedimientos, actores y prácticas relativos a las diferentes fases del proceso de contratación pública; mediante el cual se posibilita: 1) la definición de requerimientos y programación de la compra; 2) los procedimientos de selección de proveedores y adjudicación del contrato; y 3) la ejecución y gestión del contrato.

El sistema de contratación del Estado constituye una poderosa herramienta de gestión de políticas públicas para favorecer la democratización de las adquisiciones, en términos de inclusión social, esto la redistribución de la riqueza social. Un correcto desempeño de los sistemas de contratación pública es clave para el eficiente funcionamiento de una economía y su desarrollo.

Por otro lado, las políticas de gasto pueden influir en el crecimiento de un Estado por varias vías, entre otras, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales. Dicha afirmación se apalanca si se considera la implicación de la contratación pública en el Producto Interno Bruto (PIB) de un Estado, que para el caso ecuatoriano, en el año 2014, representó aproximadamente el 8.99%¹ de su PIB.

Con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)², se estableció en el Ecuador un sistema de contratación para las entidades estatales, así como para aquellos privados que cuenten con financiamiento público. Con este marco legal, se pretende articular y armonizar a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes, servicios y ejecución de obras que se realicen con fondos públicos.

El Ecuador cuenta con un marco institucional y normativo sobre el sistema de compra pública relativamente moderno, con fuerte tendencia hacia la utilización masiva de medios electrónicos como soporte y/o medio para la realización de transacciones con el sector público.

Considerando este entorno, resulta obvia la propuesta de utilizar las compras públicas con criterios sociales y ambientales. Los responsables de contratación padecen dificultades para incorporar criterios sostenibles en las compras públicas, por lo que se pretende

¹ Dirección Nacional de Estudios, Boletín Anual 2014, Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), Quito EC.

² La LOSNCP, publicada en el Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, norma los procedimientos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría.



proporcionar una herramienta para un mejor conocimiento de la Compra Pública Sostenible (CPS) conforme al marco legislativo actual, aportar argumentos técnicos y jurídicos, y en suma motivar a la inclusión de cláusulas sostenibles en la contratación, de modo que el sector público se convierta en un referente de Consumo Responsable.

Las CPS son una poderosa herramienta para modificar los patrones de consumo, producción y promoción de mercados (oferta y demanda) de productos sostenibles. Pueden ser utilizadas además como un vehículo para fortalecer el cumplimiento de cierta legislación existente en materia ambiental y social, y se busca que contribuyan al cumplimiento de políticas y prioridades nacionales en materia de eficiencia en el gasto y desarrollo sostenible (p.e. cumplimiento objetivos Plan de Desarrollo, Nacional, Constitución, Objetivos de Desarrollo Sostenible, etc)

La República del Ecuador afronta los problemas propios de los países en vías de desarrollo, son muchas las particularidades que han ido configurando los estilos de desarrollo a lo largo de su historia, así como su perfil ambiental. El Ecuador ha tenido serias limitaciones para aprovechar eficientemente los recursos generados por la exportación de sus productos primarios y redistribuirlos adecuada y sosteniblemente, lo cual ha determinado estructuras de pobreza y deterioro ambiental. En este contexto, el país deberá implementar una política de CPS, que responda a una línea de estrategias donde el Estado cumple un doble rol: el gran consumidor de bienes y servicios; y, por otra, incentivar y promover procesos productivos que lo generan.

2. Objetivos del Estudio.-

2.1. *Objetivo General*

El objetivo general de esta Consultoría es realizar una revisión del marco legal y normativo de la República del Ecuador, que indique cómo realizar la integración de la sostenibilidad en la legislación y regulaciones relacionadas con las compras públicas, para posteriormente utilizarlo en el diseño de una Política y Plan de Acción Nacional de CPS.

2.2. *Objetivos Específicos*

- a. Efectuar un análisis del marco jurídico y normativo que permita comprender las posibilidades legales de poder implementar las CPS en la República del Ecuador.
- b. Identificar las oportunidades y barreras, para que desde una perspectiva legal, se puedan sugerir mecanismos de incorporación de consideraciones sociales y ambientales a la compra pública.
- c. Proponer recomendaciones de cambios en las normativas o en los procedimientos y documentos básicos de la contratación, que faciliten la integración de criterios de sostenibilidad para la adquisición de bienes y servicios sostenibles.
- d. Elaboración de un informe que sirva de sustento para el desarrollo de una posible Política y Plan Nacional de Acción en CPS en una fase posterior.

2.3. *Alcance*

De conformidad con los Términos de Referencia (TDR) se preve que el Consultor emita un informe detallado conforme a la estructura prevista en los mismos.



3. Metodología.-

En concordancia con los TDR se aplicó la metodología sugerida por PNUMA, adaptándola a las condiciones de tiempo, acceso a la información y recursos disponibles, procurando en todo caso, obtener una visión global del tema.

En la presente investigación los instrumentos utilizados fundamentalmente fueron textos o documentos escritos (libros, artículos de revistas especializadas, datos estadísticos, informes, documentos de archivo, documentos normativos, prensa, etc.). Para el efecto se partió de un esquema o índice provisional o hipotético para tener un punto de partida y un plan de trabajo. A la lectura de los primeros materiales bibliográficos, siguieron la lectura y análisis sucesivos de bibliografía más específica o complementaria, que permitieron ir reestructurando y completando el esquema inicial. Las anotaciones en fichas o en redacciones provisionales forzaron a resumir ideas y argumentos, a relacionar aspectos de interés, a interpretar y entender la fuente original y a clarificar la propia comprensión del problema desde perspectivas diversas. En una posterior fase, se produjo un análisis crítico: evaluación de los planteamientos y crítica razonada de nuevos criterios propuestos, sin asumir posiciones rígidas o dogmáticas.

B. MARCO INTERNACIONAL

1. Panorama Global del Consumo y Producción Sostenible

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 se reconoció que el consumo y la producción sostenible (CyPS) representan un tema primordial. Diez años después de la Conferencia de Río, los líderes mundiales firmaron el Plan de Implementación de Johannesburgo.

Como consecuencia de la cumbre mundial para el desarrollo sustentable del año 2002, se generó el denominado "Proceso de Marrakech"³, que entre otros cometidos buscó incorporar criterios sostenibles en las contrataciones de los Estados. Asimismo, el plan instaba a la elaboración de un marco de programas a 10 años para acelerar el cambio hacia el CyPS y para promover el desarrollo económico y social dentro de la capacidad de sustentación de los ecosistemas, mediante la desvinculación del crecimiento económico de la degradación medioambiental.

En la Cumbre de la Tierra del año 2012 (Rio +20) los Jefes de Estados fortalecieron su compromiso en promover patrones de consumo y producción sostenibles adoptando el Marco Decenal de Programas sobre consumo y producción sostenibles (10 YFP - por sus siglas en inglés) tal como se señala en el documento A/CONF.216/5, que abarca el período 2012-2022⁴. El Marco Decenal tiene un Programa de CPS exclusivamente, dentro de los cuales, la República del Ecuador está representada a través del SERCOP. Adicionalmente el Ministerio del Ambiente del Ecuador afirma haber contribuido con el Marco Decenal de Programas con las siguientes iniciativas:

Marco normativo integral	Plan del Buen Vivir	Políticas y Estrategias en CPS, parte del TULSMA	Mecanismo en Buenas Prácticas Ambientales	Mecanismos de Certificación Producción y Servicios
Mecanismos Construcciones Sostenibles	Mecanismos para GADs Sostenibles	Mecanismos a Gestión Socio Ambiental	Mecanismos a Distintivos	Políticas en Manejo Integral de Plásticos

Fuente: www.ambiente.gob.ec

³ Sobre el "Proceso de Marrakech" se puede consultar información en <http://www.pnuma.org/industria/consumo/marrakech.htm>; <http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/10yfp-project-briefES.pdf> (revisados a julio de 2012).

⁴ A/CONF.216/5 Anexo de la carta de fecha 18 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas



El principal desafío que enfrentan las naciones del mundo es conseguir que el proceso de globalización se convierta en una fuerza positiva. Se tiene el reto de lograr que sus beneficios se distribuyan de forma equitativa, con el fin de abatir la desigualdad económica y social que asechan al mundo.⁵

En tal sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), son propósitos de desarrollo humano fijados por 189 países miembros de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000, en la ciudad de Nueva York, en la Cumbre del Milenio. En esta declaratoria se tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales. En 2015 los Estados Miembros realizaron una evaluación de los progresos realizados, extendiendo la lista de objetivos, ahora llamados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Objetivo Sostenible 12 propugna: “*Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*”. El objetivo del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos, incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida. Inclusive, el ODS 12.7 establece específicamente que los Gobiernos deben propender por asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales.

2. Consumo y Producción Sostenible en América Latina y el Caribe (ALC).-

América Latina y el Caribe han iniciado una serie de acciones tendientes a fortalecer su estrategia hacia la sustentabilidad, recogiendo el Plan de Implementación de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en el año 2002.^{6 7}

De conformidad con el Reporte del Consejo de Expertos Gubernamentales de Consumo y Producción Sostenible de América Latina y el Caribe (ALC), en el XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente (Uio-Ec, 2012), en la región de ALC, los países han dedicado un significativo esfuerzo en la identificación de los marcos políticos para la promoción del consumo y producción sostenibles. Lo anterior se ha materializado, en el caso ecuatoriano,

⁵ <http://www.cinu.org.mx/ODM/antecedentes.htm>

⁶ Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo sustentable, 1995. Se entiende por **Consumo Sustentable** el uso de servicios y productos relacionados que responden a las necesidades básicas y aportan una mejor calidad de vida al mismo tiempo que minimizan el uso de recurso naturales y de materiales tóxicos así como también la emisión de desechos y contaminantes sobre el ciclo de vida de manera que no ponen en peligro las necesidades de futuras generaciones.

⁷ Definición Operativa de Consumo y Producción Sostenibles (CyPS) según el Ministerio de Medio Ambiente de Noruega, en Simposio de Oslo, 1994: “*El uso de servicios y productos conexos que den respuesta a las necesidades básicas y aporten una mayor calidad de vida, reduciendo al mismo tiempo al mínimo el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos así como las emisiones de desechos y de sustancias contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto con el fin de no poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras*”.



en el desarrollo del “Programa regional para la promoción de consumo y producción sostenibles en LAC - CPS en Ecuador”.⁸

En este camino, la Decisión 2 del Foro Regional de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en el año 2012, dio prioridad a la elaboración y aplicación de indicadores de CyPS, en concordancia con la Decisión 5/2010 en donde se estipuló las áreas prioritarias para la región: i) las políticas y planes de acción nacionales sobre CyPS, ii) la implementación de CyPS en las Pequeñas y Medianas Empresas, **iii) las compras públicas sostenibles** y iv) los estilos de vida sostenibles.⁹

Durante estos últimos años, el Foro Regional ha confirmado su apoyo a la región y el interés por participar en los cinco programas -iniciales y no exhaustivos del Marco Decenal - entre otros: compras públicas sostenibles (Decisión Nro. 7 XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe). Por último, en la XX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Cartagena, Colombia), en la Decisión 6 sobre Consumo y Producción Sostenibles, los Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe especificaron un numeral exclusivo sobre CPS que indica que se debe “7. Replicar y expandir las buenas prácticas sobre compras públicas sostenibles, lo cual ayuda a los gobiernos a dar el ejemplo de adoptar patrones de consumo y producción sostenibles, y también agrega valor y beneficios sociales, ambientales y económicos”.

Cabe precisar, que el concepto de sostenibilidad resulta relativamente nuevo para el mundo de las compras públicas en la región.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, formada por autoridades de compras gubernamentales, ha constituido un foro para tratar temas inherentes a las compras públicas sostenibles.

Asimismo, las entidades subregionales han incluido el tema en diversos acuerdos y planes de acción que involucran a varios países de la región. El MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) han aprobado su Política regional de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles (MERCOSUR/CMC/DEC.Nº26/07), en la cual los gobiernos y el sector público en general tienen un rol para su promoción.

De acuerdo con la Medición del Impacto y avance de la compra pública sustentable en América Latina y el Caribe, efectuado por la RICG, con corte al año 2015, existen varios programas de cooperación internacional financiando proyectos y actividades destinadas a promover la implementación de CyPS e incluso algunos de los países ya están invirtiendo fondos propios en el tema. Como consecuencia de esta visión, varios países de la región

⁸ Adicionalmente, Ecuador para CyPS, cuenta con el Mapeo Nacional en Producción y Consumo Sostenible, incentivos que permitirán cumplir con el cambio de patrones en producción y consumo y la conformación del Subcomité Interministerial en Producción y Consumo Sostenible bajo la égida de del Comité Interministerial de la Calidad.

⁹ Reconociendo los avances que los países de la Región de América Latina y el Caribe han logrado en la adopción e implementación de políticas, programas e iniciativas para la promoción de patrones más sostenibles de consumo y producción, el Foro Regional de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en Decisión Nro. 6 del mes de marzo de 2016, han resuelto **replicar** y **expandir** las buenas practicas sobre compras públicas sostenibles, esto implicaría que los gobiernos den el ejemplo adoptando patrones de consumo y producción sostenibles.



de América Latina y el Caribe muestran a día de hoy interesantes avances y esperanzadores resultados, téngase en cuenta las experiencias de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú. (Para mayor detalle de los avances en CPS en otros países favor ingresar al link: http://www.pnuma.org/eficienciarecursos/servicios_paises.php).

3. Marco Legal Internacional aplicable para el Ecuador.-

En el Ecuador, al igual que en otros países, las compras públicas están influenciadas por el marco legal internacional, tales como:

a.) Directrices de Naciones Unidas: La mayoría de los Estados, entre ellos el Ecuador, con las obvias variaciones para cada legislación, han adoptado los principios declarativos de las directrices de las Naciones Unidas sobre protección del Consumidor, expedidas en julio de 1985 y ampliadas en 1999, que son universalmente reconocidas. Entre ellas, la actual directriz de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, que en su párrafo 54, determina que: *"los gobiernos y los organismos internacionales deben tomar la iniciativa introduciendo prácticas sostenibles en su propio funcionamiento, en particular mediante sus políticas de compras. Cuando proceda, en las compras del sector público se debe alentar la elaboración y el uso de productos y servicios ecológicamente racionales."*

b.) Organización Mundial de Comercio (OMC): Empujan a la creación de los sistemas de compras públicas los aspectos comerciales. La OMC ha aportado con el criterio de eliminar las barreras y trabas para el intercambio libre y no discriminatorio de bienes y servicios, aperturando los mercados de compras públicas sin consideraciones de nacionalidad u origen de productos o proveedores. El Ecuador forma parte de la OMC desde 1995. Fue uno de los 21 países que no habiendo participado formalmente en la Ronda Uruguay, optó por su adhesión a la Organización. Además, fue el primer país del mundo en negociar su ingreso a la OMC sin haber sido miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Ecuador no forma parte, ni es observador, ni se ha adherido al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC.

c.) Organización Internacional del Trabajo (OIT): Sus convenios fundamentales han sido ratificados por todos los países miembros del Thematic Task Group (TTG)¹⁰. La República del Ecuador ha ratificado 61 convenios con la OIT.

- Convenios fundamentales: 8 sobre 8
- Convenios de gobernanza (Prioritarios): 3 sobre 4
- Convenios técnicos: 50 sobre 177
- De los 61 Convenios ratificados por Ecuador, 56 están en vigor, 5 han sido denunciados, ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses¹¹

Ecuador no figura en la lista de países que incumplen los convenios de la OIT, siendo

¹⁰ Una de las iniciativas de apoyo a la RICG es el Programa "Fortalecimiento de los Sistemas de Contratación Pública y la participación de las MIPYMES, financiados por el BID y el IDRC, con la colaboración de la OEA. Se conformaron los Thematic Task Groups (TTGs), cuyo objetivo es identificar buenas prácticas a nivel regional, así como los principales obstáculos existentes para su implementación en distintos países, y difundir los resultados entre los miembros de la RICG.

¹¹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102616

probablemente, el país que más acuerdos ratificó de la región.

CONVENIOS RELEVANTES QUE ECUADOR RATIFICÓ CON LA OIT

CONVENIOS OIT NRO.	TEMATICA
29 y 105	Excluye y condena el trabajo forzoso
129	Suprime el uso del trabajo forzosos u obligatorio en todas sus formas
5	Sobre edad mínima que prohíbe el empleo de niños con edad por debajo de los 14 años en las empresas industriales
138	Los Estados se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo.
182	Hace foco en las peores formas de trabajo infantil
77 y 78	Requieren exámenes médicos de aptitud para el trabajo en empresas industriales para los jóvenes, en especial en el caso de trabajo subterráneo en minas y canteras, y en ocupaciones no industriales.
124	Determina que una radiografía de pulmones debe ser exigida en el examen médico inicial.
111	Sobre discriminación en el empleo y ocupación. La discriminación incluye "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social".
100	Sobre igual remuneración
156	Sobre trabajadores con responsabilidades familiares
118	Referido a igualdad de trato entre nacionales y no nacionales en materia de seguridad social.
159	Sobre rehabilitación profesional y empleo de personas inválidas y trabajadores de edad.

d.) De vital trascendencia en materia contratación pública ecuatoriana es el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. El 17 de julio de 2014 la Unión Europea y los negociadores ecuatorianos sellaron un acuerdo en Bruselas que permitirá a Ecuador unirse al Acuerdo Comercial Multi-Partes ya concluido con Perú y Colombia, acuerdo comercial preliminar con la Unión Europea destinado a la apertura de mercados que considera por primera vez convenciones sobre contratación pública. El acuerdo prevé la obligación de convocar a proveedores europeos en procedimientos de contratación pública que sean iguales a los umbrales acordados, siempre y cuando se trate de entidades públicas obligadas a hacerlo y el objeto de contratación no se halle expresamente exceptuado.

Las reglas para contar con la participación de países miembros de la Unión Europea en procedimientos de contratación pública convocados por entidades ecuatorianas son:

- i.) que el monto de la contratación corresponda a los umbrales acordados.
- ii.) que las entidades convocantes estén enlistadas en el acuerdo.
- iii.) que las obras, bienes y servicios sean los previstos en el acuerdo y no se encuentren exceptuados de su aplicación.

Los umbrales acordados por tipo de contratación y entidad contratante son:

TIPO DE COMPRA	ENTIDADES CONTRATANTES	UMBRAL INICIAL (DEG)	TRANSITORIEDAD (AÑOS)	UMBRAL FINAL (DEG)
BIENES / SERVICIOS	NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO	260.000	5	130.000



	NIVEL SUBCENTRAL DE GOBIERNO	350.000	5	200.000
	OTRAS ENTIDADES CUBIERTAS	400.000	5	400.000
OBRAS	ENTIDADES DE GOBIERNO CENTRAL, SUBCENTRAL Y OTRAS ENTIDADES CUBIERTAS	6'000.000	5	5'000.000

El acuerdo, para su aprobación definitiva, debe ser sometido a los procedimientos de aprobación de tratados internacionales que se prevén en las legislaciones de Ecuador y la Unión Europea, respectivamente.

e.) La contratación pública también se aborda en varios instrumentos adoptados por otras organizaciones intergubernamentales, así como en directrices de bancos regionales de desarrollo y organizaciones económicas. En tratándose de otros organismos, como en el caso del Banco Mundial, cabe indicar que actualmente, esta entidad trabaja en el Ecuador directa y coordinadamente con los gobiernos autónomos municipales.

f.) Arbitraje Internacional: La constitución del Ecuador hace un reconocimiento expreso del arbitraje como forma alternativa de solución de conflictos. De manera puntual señala, en el artículo 190, "(...) *En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la Ley.*"

El Ecuador experimenta en la actualidad una abierta hostilidad hacia el arbitraje internacional derivada de las múltiples demandas internacionales presentadas por inversionistas extranjeros y por decisiones contrarias a los intereses del Estado. La norma constitucional intenta regular el arbitraje internacional en el Título VIII, en la sección correspondiente a las Relaciones Internacionales y a los Tratados Internacionales en forma de una prohibición hacia el Estado para celebrar tratados futuros.¹²

La norma constitucional prohíbe que el Ecuador suscriba tratados que establezcan mecanismos arbitrales en disputas de tipo comercial o contractual. Sin embargo, las disputas entre inversionistas y Estados se derivan, en su mayoría, de violaciones a tratados bilaterales de promoción y garantía de inversiones o a obligaciones de derecho internacional público, lo que no estaría prohibido por la norma.

La norma aprobada parte de tres premisas jurídicas: (i) La primera es que los asambleístas asumen que la única fuente de sometimiento por parte de un Estado a un arbitraje internacional es la celebración de tratados internacionales; (ii) La segunda es que los

¹² Art. 422 Constitución.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia. En el caso de controversias relacionadas con la deuda externa, el Estado ecuatoriano promoverá soluciones arbitrales en función del origen de la deuda y con sujeción a los principios de transparencia, equidad y justicia internacional.



asambleístas asumen que los únicos tratados que admiten la posibilidad de someterse a arbitraje internacional son aquellos que tratan materias contractuales o comerciales; y, (iii) La tercera es que los asambleístas igualmente asumen que las únicas materias que se discuten en los arbitrajes internacionales tiene carácter contractual o comercial.

En el caso ecuatoriano existe una cierta libertad procesal que admite la posibilidad de adoptar las normas del Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI, tomando en cuenta que la referencia a éste tipo de reglamentos se encuentra expresamente reconocido en la Ley de Arbitraje y Mediación ecuatoriana.

g.) El Estado Ecuatoriano ha firmado y ratificado varios tratados internacionales, comprometiéndose a conservar el medio ambiente y el patrimonio natural y cultural. Además de los ya expuestos, se puede mencionar los siguientes convenios y tratados ambientales, que incluyen un conjunto de compromisos para el desarrollo sostenible y la conservación:

- Convenio de Diversidad Biológica (1993)
- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (2003)
- Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (1994)
- Convenio Marco sobre Cambio Climático (1994)
- Protocolo de Kioto (1999)
- Convención sobre lucha contra la Desertificación y la Sequía (1995)
- Convenio sobre el Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre CITES (1975)
- Convención sobre Especies Migratorias de Animales Silvestres (2003)
- Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña (1982)
- Convención Internacional para la Protección de Tortugas Marinas
- Convención RAMSAR sobre Humedales (1991).
- Convención de Basilea sobre Transporte Transfronterizo de Desechos Peligrosos (1993)
- Convenio Róterdam sobre Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a la Comercialización de Productos Químicos (2004).
- Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1990)
- Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (1990)
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2004)
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1975)
- Convenio sobre Maderas Tropicales.
- Convención sobre cambio climático COP21, en Francia (2015)

C. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LAS COMPRAS PÚBLICAS, EL MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS DE RELEVANCIA PARA EL ECUADOR

1. Marco Constitucional y Legal en el Ecuador.-

Desde el año 2008, el país cuenta con un nuevo texto constitucional que incorpora innovaciones para la contratación pública y su gestión en las políticas públicas. Un cambio sustancial que acompaña este mandato es la LOSNCP, que dispone la centralización de las compras en un sistema nacional.

Art. 288 Constitución de la República del Ecuador.- *Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, **responsabilidad ambiental y social**. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.*

El concepto de CPS está explícitamente mencionado en la Constitución de la República del Ecuador. Si bien no existe aún una norma específica sobre CPS, el marco legal vigente permite la incorporación de criterios sostenibles. A la hora de iniciar acciones o iniciativas de políticas de CPS, el Estado Ecuatoriano no tendría que verse obligado a iniciar un camino de reforma legal.¹³

Cabe señalar, que la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como mecanismos para la consecución de los objetivos de lo que denomina el Buen Vivir (*sumak kawsay*) y la garantía de derechos. El Estado, a través del Gobierno Nacional, ha asumido como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir.

El Artículo 280 de la carta magna determina que el “Plan Nacional para el Buen Vivir”, es el instrumento en el que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la

¹³ La Función Legislativa la ejerce la Asamblea Nacional, máximo órgano legislativo, a quien le corresponde expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretadas con carácter generalmente obligatorio.

En materia de contratación pública, la Ley que rige la temática tiene calidad de Ley Orgánica, ésta podrá modificarse a través del procedimiento legislativo correspondiente en la Asamblea Nacional. Conforme lo prescribe el artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.
5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.
6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

En tal virtud, existe una variedad de actores que pueden presentar proyectos de Ley, entre los cuales se encuentra la ciudadanía.



programación y ejecución del Presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos. El Plan apuntala a un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo.

Para esta reforma estructural, se han determinado cambios en todo el ciclo económico, lo que implica el tránsito hacia una nueva Matriz Productiva; *“(...) el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y eco eficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad.”*¹⁴

La nueva Matriz Productiva incluye un desarrollo industrial dinámico, flexible, vinculado a las necesidades locales y a las potencialidades derivadas de los bioconocimientos y de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Dentro del objetivo 11 del Plan Nacional 2009 – 2013, el Gobierno Nacional se propuso como meta *“(...) establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”*; y, como política 11.2, *“(...) ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria...”*. El aludido Plan Nacional del Buen Vivir ha incorporado las siguientes metas:

- “1.- Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.*
- 2.- Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos.*
- 3.- Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales*
- 4.- Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género.*
- 5.- Fortalecer los esquemas de formación ocupacional y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral”.*

Para el período 2013-2017, el Gobierno Nacional se ha planteado, consolidar este sistema, profundizando el reencuentro con la naturaleza (Objetivo 8 del Plan Nacional 2013-2017). Los instrumentos con los que cuenta el Estado para esta transformación son, principalmente, los recursos públicos y la regulación económica. El Estado debe orientar los recursos públicos y privados de forma sostenible para generar crecimiento económico y logros en empleo, reducción de pobreza, equidad e inclusión económica.

Las compras públicas y la forma en que se llevan a cabo, pueden tener múltiples implicancias económicas, sociales y ambientales. Las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas y sectores considerados estratégicos, así como el desarrollo de economías regionales y locales), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental) y social.

Son disposiciones constitucionales relacionados con CPS las siguientes:

¹⁴ República del Ecuador (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.

ARTÍCULO	ÁMBITOS	DISPOSICIONES
403	Biodiversidad	Estrictas normas de bioseguridad para el uso y desarrollo de la biotecnología, uso y comercialización.
408	Recursos naturales	Producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía, preservarán y recuperarán los ciclos naturales.
369	Naturaleza y ambiente	Actores de los procesos productivos asumen responsabilidad directa de prevenir el impacto ambiental y adoptar sistema de control ambiental permanente.
317	Recursos no renovables	Se priorizará responsabilidad intergeneracional, conservación de la naturaleza y minimizará los impactos ambientales.
413	Energía alternativa	Eficiencia energética, desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas y de bajo impacto.
282	Soberanía alimentaria	Uso de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria. Prevenir consumo de alimentos contaminados. El uso y manejo sustentable del agua.
385	Ciencia y Tecnología	Desarrollar tecnología que eleven la eficiencia y productividad, y contribuyan a la realización del buen vivir.
320	Trabajo y producción	Se ejecutará bajo los principios y normas de sostenibilidad.
288	Compras públicas	Criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.
306, 336	Política comercial	Promoverá exportaciones ambientalmente responsables. Desincentivará importaciones que afecten a la naturaleza. Impulsará comercio sustentable.
283, 284	Sistema económico	Máxima eficiencia, dentro de límites biofísicos de la naturaleza. Impulsa un consumo social y ambientalmente responsable.
285	Política fiscal	Incentivos para producción de bienes y servicios ambientalmente aceptables.
300	Política tributaria	Promoverá conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Asimismo, en atención al precepto constitucional, la Carta Magna plantea en su Art. 395 principios de orden ambiental:

1. El Estado garantizará un modelo sostenible de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Como se puede observar, la constitución da particular importancia a la regulación del impacto ambiental y su evaluación, complementada con políticas y principios:



precautelatorio, la responsabilidad objetiva por daño ambiental, *in dubio pro natura*,¹⁵ restauración, mitigación y reparación.

Corresponde al Estado promover, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se incorporó estas disposiciones en el Objetivo 4: *“Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Este Plan es el instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública para que los ciudadanos y ciudadanas puedan obtener el Buen Vivir”*.

El Programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado Revolución Ecológica, apuesta por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor económico, social y ambiental. En este sentido, se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables, así como la prevención, el control y la mitigación de la contaminación y la producción, el consumo y el posconsumo sustentables (Movimiento Alianza PAIS, 2012).

1.1. Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. A través de distintas sentencias de la Corte Constitucional, se ha abordado las obligaciones del Estado y sus instituciones relacionadas con el desarrollo sostenible, (Caso Nro. 0507-12-EP):

"(...) Ahora bien los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones mas interesantes y relevantes de la Constitución actual, pues se aleja de la concepción tradicional "naturaleza-objeto" que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho las reconoce derechos propios a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos. En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino tambien como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios."

¹⁵ *In Dubio Pro Natura*, principio de precaución, en el que la duda favorece al que defiende la vida, la salud y el ambiente.



1.2. Disposiciones Legales relevantes en Contratación Pública

La LOSNCP, publicada en el Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, norma los procedimientos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría; recogiendo los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional. Su valor en la práctica dependerá en mucho de su aplicación por parte de los funcionarios públicos llamados a aplicar las adquisiciones que requiere el estado para el cumplimiento de los servicios públicos y emprendimientos que está obligado a prestar o ejecutar.

Constituye un avance significativo la entrada en vigencia de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Registro Oficial Suplemento No. 100 del catorce de octubre del año 2013,), a través de la cual se crea el SERCOP, en lugar del Instituto Nacional de Contratación Pública - INCOP, con nueva institucionalidad y mayores atribuciones legales para profundizar el cambio en la matriz productiva (énfasis en la compra de la producción nacional) y la inclusión social.

El SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP) es el organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria.

El Artículo 226 de la Constitución de la República señala con meridiana claridad que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, deben ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. En cuanto a derecho, nos referimos al conjunto de atribuciones que la ley entrega a los órganos del poder público.

En consecuencia, en materia de contratación pública, es el único organismo rector con capacidad para dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta materia.

La LOSNCP utiliza herramientas informáticas que permiten mayor agilidad, publicidad y transparencia en los procedimientos, facilitando un mayor control ciudadano de los diferentes procedimientos y un mayor impulso a la economía nacional.

El Artículo 21 de la LOSNCP determina que el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) será de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley, y será administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública. El Portal Institucional denominado COMPRASPÚBLICAS contiene, entre otras, el Registro Único de Proveedores -RUP, catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las entidades contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública.

La contratación pública no solo se convierte en el instrumento de adquisición o arrendamiento de bienes, obras y servicios por parte de la ciudadanía, sino que también es, como se ha manifestado previamente, una herramienta de política pública que permite el



efectivo cumplimiento de los principios enunciados en el Plan Nacional del Buen Vivir o llamado también Plan Nacional de Desarrollo¹⁶.

En lo que respecta a los objetivos operativos, podemos indicar que estos se circunscriben en la lógica de una compra eficiente, es decir, la adquisición de bienes, obras y servicios bajo conceptos de mejor costo y a través de procedimientos competitivos y transparentes que permitan la satisfacción de las necesidades de las instituciones públicas.

La estructura del SNCP, al amparo de la normativa vigente, define no solo la viabilidad del sistema sino también el cumplimiento de sus objetivos, los cuales son expresados en el artículo 8 de la LOSNCP:

1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;
9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.

Otro de los puntales que permiten el desarrollo adecuado de los procedimientos de contratación pública, es la definición clara de conceptos de **mejor costo**. En primera instancia cabe indicar que, una contratación sostenible no tiene sentido utilizar el precio más bajo como el único criterio de adjudicación y sí la “mejor calidad/precio”, puesto que lo que se pretende es avanzar hacia la sostenibilidad distinguiendo y fomentando a aquellos servicios o productos que conllevan unos beneficios sociales y ambientales, así como económicos más allá del corto plazo, lo que finalmente redundará en mejores publicaciones, ahorro y un mejor empleo de los fondos públicos. Este tema será abordado con mayor detenimiento en los siguientes capítulos.

¹⁶ Art. 293 Constitución.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley



Para el efecto, la propia LOSNCP ha establecido definiciones sobre las cuales se basarán las decisiones de las entidades contratantes para la adjudicación de contratos¹⁷.

Adicionalmente rige en materia de contratación pública, el Reglamento de aplicación a la Ley, expedido por el Presidente de la República¹⁸, así como toda la normativa emitida por el órgano rector administrativo de la contratación pública (SERCOP)¹⁹.

La Corte Constitucional (Caso Nro. 0048-10-IN) se ha referido al sistema de contratación pública, así:

"(...) La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública regula las actividades y armoniza todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos, constituyendo una Ley Orgánica y especial en la materia de contratación pública, aplicando un criterio de subsunción normativa, prevalece sobre leyes ordinarias y generales"

1.3. Legislación Ambiental Ecuatoriana

En el Ecuador, la integración de políticas sostenibles con el resto de las políticas de desarrollo aun es incipiente e insuficiente. Si acompañamos el proceso de evolución del tema a nivel internacional, en el caso ecuatoriano observamos lo siguiente:

Antes de la cumbre mundial para el desarrollo sostenible del año 2002, por intervención de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, se logra despertar en el Ecuador un interés por los temas ambientales. En el período comprendido entre los años 1970 a 1992, el Estado Ecuatoriano expidió leyes y regulaciones relacionadas con la gestión ambiental, todas ellas de carácter sectorial, a saber: *Ley de Aguas, Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Ley Forestal y Conservación de Areas Naturales y de Vida*

¹⁷ Art. 6 LOSNCP.- Definiciones (...)

17. *Mejor Costo en Bienes o Servicios Normalizados: Oferta que cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.*

18. *Mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios No Normalizados: Oferta que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección. En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los Pliegos.*

19. *Mejor Costo en Consultoría: Criterio de "Calidad y Costo" con el que se adjudicarán los contratos de consultoría, en razón de la ponderación que para el efecto se determine en los Pliegos correspondientes, y sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al veinte (20%) por ciento.*

¹⁸ El artículo 147 de la Carta Magna establece como potestad del Presidente de la República "13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración".

¹⁹ Art. 10 LOSNCP.- El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).- Créase el Servicio Nacional de Contratación Pública, como organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director General o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República.

El Servicio Nacional de Contratación Pública ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública conforme a las siguientes atribuciones: (...) 9. Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley;



Silvestre, Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, Ley de Gestión Ambiental, Código de la Salud.

Rigen en el Ecuador la Ley de Gestión Ambiental, el cual constituye el cuerpo legal específico más importante atinente a la protección ambiental en el país, esta ley está relacionada directamente con la prevención, control y sanción a las actividades contaminantes a los recursos naturales y establece las directrices de política ambiental. La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental tiene como objetivo primordial el de controlar y prevenir la contaminación ambiental de los recursos de agua, aire y suelo. Adicionalmente se ha publicado el Texto Unificado de la Legislación Secundaria de Medio Ambiente-TULSMA, el cual unifica la legislación secundaria ambiental, para facilitar a los ciudadanos el acceso a la normativa requerida. Constituye un texto reglamentario bastante amplio.

El capítulo IX dela Reforma al Libro VI del TULSMA (AM 061) hace referencia al Consumo y Producción Sustentable. El artículo 232 de la norma *ut supra*, define al consumo sustentable como: *El uso de productos y servicios que responden a necesidades básicas y que conllevan a una mejor calidad de vida, además minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos, emisiones de desechos y contaminantes durante todo su ciclo de vida y que no comprometen las necesidades de las futuras generaciones.*

En tal virtud, todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, con actividades en el territorio nacional, están obligados a aplicar un modelo de la gestión integral de producción y consumo sustentable, el que deberá incluir al menos los siguientes componentes:

1. Fomento de procesos limpios;
2. Fomento de productos y servicios limpios;
3. Estructuración de ciclo de vida cerrado del producto; y,
4. Fomento en la conformación de una sociedad comprometida con la protección del entorno natural.

El Ministerio del Ambiente es organismo del Estado ecuatoriano encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Propone y define las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con los que cuenta nuestro país. Desde el año 2009 expide las Políticas Ambientales Nacionales, procurando incorporar criterios y creando lineamientos para articular la sustentabilidad ambiental al modelo económico.

Acuerdos Ministeriales relevantes:

Acuerdo Ministerial Nro. 021	Se fija el procedimiento de Gestión Integral en Consumo y Producción Sustentable a nivel Nacional, señala que las políticas de CyPS serán de aplicación nacional.
Acuerdo Ministerial Nro. 140	Certificación Ecuatoriana Ambiental Punto Verde. Su objetivo es incentivar a los sectores estratégico, productivo, servicios y de la construcción del Ecuador para implementar estrategias preventivas, producción más limpia como herramientas para el mejoramiento del desempeño ambiental y posicionamiento competitivo en el mercado nacional, regional e internacional

Acuerdo Ministerial Nro. 141	Expide las Normas de la Autoridad Ambiental para Carbono Neutral, donde se explica la estructura y las competencias denominando así a la Subsecretaría de Cambio Climático como coordinador de la Autoridad Ambiental para Carbono Neutral.
Acuerdo Ministerial Nro. 264	Expide el Mecanismo para otorgar el Reconocimiento Ecuatoriano Ambiental "Carbono Neutral", en el cual se establece las responsabilidades de los actores, los principios, y el procedimiento para la obtención del reconocimiento.
Acuerdo Ministerial Nro. 265	Expide el Instructivo para Calificar y Registrar a Consultores de Carbono Neutral, este instructivo explica el proceso de calificación y registro para personas jurídicas y naturales, y cada uno de sus pasos: solicitud, revisión y verificación, valoración hasta obtener la calificación y el registro.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1815 publicado en el registro Oficial N° 636, del 17 de julio de 2009, se dicta la Política de Estado para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático. El objetivo es posicionar al cambio climático como un tema prioritario estatal y señalar al Ministerio del Ambiente como la entidad a cargo de la formulación y ejecución de la estrategia nacional y el plan, que permita generar e implementar acciones y medidas tendientes a concienciar en el país sobre la importancia de la lucha contra este proceso natural y antropogénico.

Asimismo, el Decreto Ejecutivo N° 495 publicado en el Registro Oficial N° 304, del 20 de Octubre del 2011, da lugar a la creación del Comité Interinstitucional de Cambio Climático, órgano de alto nivel que entre otras atribuciones deberá: coordinar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales pertinentes al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y los compromisos asumidos respecto a la aplicación y participación en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático y sus instrumentos.

Por otra parte, el Ministerio del Ambiente en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, ha determinado Políticas Ambientales Nacionales mediante Acuerdo Ministerial N° 86 publicado en el Registro Oficial N° 64, del 11 de noviembre de 2009. La política sobre cambio climático consiste en *"Gestionar la adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental"*.

2. Identificación de Prioridades Nacionales para el Sector Productivo.-

El Gobierno Nacional plantea transformar el patrón de especialización de la economía ecuatoriana y lograr una inserción estratégica en el mundo, lo que implica pasar de un esquema de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

Los ejes para la transformación de la matriz productiva son:

1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas-refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas-maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del país.



2. Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.

3. Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que producimos actualmente y que serían capaces de sustituir en el corto plazo: industria farmacéutica, tecnología (software, hardware y servicios informáticos) y metalmecánica.

4. Fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos - particularmente de la economía popular y solidaria, o que incluyan mayor valor agregado - alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo.

Con la expedición del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), se reguló un marco para el desarrollo de las actividades productivas privadas y de la economía popular y solidaria, donde el Estado no solamente provee los incentivos fiscales necesarios para las iniciativas de estos sectores, sino además los elementos que potencien su desarrollo: educación, salud, infraestructura, conectividad y servicios básicos.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado provee de reglas a empresas y consumidores para que puedan competir en condiciones justas, asegurando que su desarrollo sea producto de su eficiencia y no de prácticas inadecuadas o desleales.

La expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) impulsa la transformación del sistema de educación superior es fundamental para la transformación productiva.

A fin de profundizar este cambio, el entonces INCOP, actual SERCOP expidió la Resolución Nro. INCOP-2013-00089 para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública, el 28 de junio de 2013.

Estas disposiciones son de aplicación obligatoria para todas las Entidades Contratantes previstas en el artículo 1 de la LOSNCP y para todos los procedimientos de contratación pública establecidos en la LOSNCP para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de servicios; así como para los de ejecución de obras cuyo presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente a licitación de obras, ya sean los que se realicen mediante los procedimientos dinámicos o comunes, como los sujetos al régimen especial, inclusive los realizados a través del giro específico del negocio.

Complementariamente, el entonces INCOP expidió las siguientes resoluciones respecto a Matriz Productiva:

RE- INCOP-2013-090	05/07/13	Disposiciones respecto a las contrataciones de bienes sujetos a los principios de Vigencia Tecnológica, establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 1515 y Resolución INCOP-2013-085.
RE- INCOP-2013-092	24/07/13	Ampliar la Resolución INCOP No. RE-2013-089 que contiene las normas para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública.
RE-INCOP-2013-094	25/07/13	Expedir las siguientes regulaciones para la adquisición de uniformes para los servidores administrativos del sector público.

RE-INCOP-2013-095	26/07/13	Regulaciones con relación a la aplicación, metodología y verificación de cumplimiento de los resultados de los estudios de desagregación tecnológica en la contratación de obras.
RE-INCOP-2013-096	26/07/13	Normas para la aplicación, ejecución y verificación de cumplimiento del Valor Agregado Ecuatoriano en las adquisiciones de bienes y servicios.
RE-INCOP-2013-097	26/07/13	Normas para la ejecución de procedimientos de menor cuantía de bienes o servicios.
RE-INCOP-2013-098	26/07/13	Normas para incentivar la contratación de bienes obras y servicios de origen ecuatoriano en el proceso de cotización.
RE- INCOP-2013-099	26/07/13	Norma de subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria para la ejecución de rubros de obra
RE- INCOP-2013-100	26/07/13	Normas que regulan la asociatividad temporal para efectuar compras corporativas entre entidades contratantes.

3. Visión de las Regulaciones Financieras y Presupuestarias.-

El conjunto de organismos, entidades, fondos o proyectos que conforman el Gobierno Central y Entidades Descentralizadas y Autónomas, se rigen a través de la centralización contable y de la caja fiscal y desconcentración de la ejecución presupuestaria.

Los organismos, entidades, fondos o proyectos que conforman el Gobierno Central, se constituirán en un solo Ente Financiero, con presupuesto, contabilidad y tesorería únicos.

Constituyen entes financieros los organismos, entidades, que administran recursos y obligaciones del Estado, bajo cuya responsabilidad estará el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera. Los entes financieros se presumirán de existencia permanente, a menos que las disposiciones que los crearon definan un plazo de duración u otra norma legal establezca su disolución o fusión.

El conjunto de recursos y obligaciones administrados por los entes financieros, reflejados en el Sistema de Administración Financiera institucional, constituirán la base del Sistema en los niveles Sectorial y Global del Sector Público no Financiero.

El ejercicio fiscal coincidirá con el año calendario, comprendido entre el 1ero de enero y el 31 de diciembre de cada año. El Sistema de Administración Financiera operará con períodos mensuales para medir, conocer y comparar los resultados de la gestión y la situación económica financiera, contable y presupuestaria, sin que ello constituya impedimento para generar informes con la oportunidad, forma y contenido que los usuarios lo determinen.

Estará estructurado como un sistema integral, único y uniforme, su aplicación es obligatorio en el ámbito de los organismos, entidades, fondos o proyectos del sector público no financiero. El Ministerio de Finanzas tendrá la atribución exclusiva para autorizar, en casos excepcionales, la aplicación de criterios técnicos diferentes a los establecidos en los principios y normas técnicas; los efectos en los resultados contables y presupuestarios se darán a conocer en notas explicativas de los respectivos informes, analizando el impacto económico o financiero que representen.



Los presupuestos del sector público no financiero se distinguirán en los siguientes grupos:

- Presupuesto General del Estado
- Presupuestos de las Empresas Públicas
- Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Sin perjuicio de la consideración del Presupuesto General del Estado como una unidad, se estructurará, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en los siguientes componentes:

- Presupuesto del Gobierno Central, integrado por los presupuestos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerios y Secretarías de Estado, Entidades Adscritas y otros organismos bajo el ámbito del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, los presupuestos de las Funciones Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, de Participación Ciudadana, Electoral y Corte Constitucional.
- Presupuestos de los organismos de control y regulación y de las instituciones autónomas y descentralizadas con personería jurídica propia creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal, prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;
- Presupuestos de las instituciones de la seguridad social creadas por ley.
- Presupuesto de los Ingresos Preasignados por ley; y,

El presupuesto se basará en la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación y en un horizonte plurianual.

La aprobación del Presupuesto General del Estado se someterá a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales. Una vez emitida la resolución legislativa de aprobación, la Subsecretaría de Presupuestos procederá a incluir las modificaciones incorporadas en la proforma inicialmente remitida, sobre lo cual emitirá un informe al Titular del MF, junto con el documento ajustado que se enviará a la Presidencia de la República para que se ordene su promulgación en el Registro Oficial.

El Presupuesto General del Estado y el conjunto de los presupuestos institucionales que los conforman entrarán en vigencia el 1 de enero del correspondiente ejercicio fiscal sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. En los años en que se posea el Presidente de la República regirá el presupuesto del año anterior durante los meses de enero y febrero, para todas las asignaciones que signifiquen ingresos y gastos recurrentes. Los ingresos y gastos devengados en los meses señalados se convalidarán con el presupuesto aprobado. Los presupuestos del resto de instituciones del sector público no financiero entrarán en vigencia el 1 de enero de cada año, con apego a lo dispuesto en las leyes pertinentes.

Del escenario macroeconómico plurianual se determinará la política macroeconómica y la política fiscal, referente a los ingresos, gastos, endeudamiento e inversión pública, que guiará la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente al primer año de ese escenario.



PNUMA

PRODUCT

[sustainable public procurement | ecolabelling]



Las instituciones mantendrán una proyección actualizada de los requerimientos de los programas, actividades y proyectos bajo su manejo, igualmente para un horizonte de cuatro años, a fin de que sean consideradas en la formulación del escenario presupuestario plurianual.

Los techos presupuestarios se expresarán por sector/institución, por naturaleza económica y por fuentes de financiamiento y se comunicarán a cada institución junto con las Directrices Presupuestarias Anuales. El techo presupuestario para gastos de capital e inversiones se comunicará a la SENPLADES a fin de que realice el proceso de programación de la inversión pública en coordinación con la unidad administrativa del MF responsable del tratamiento de las inversiones.

3.1. Plan Anual de Contratación (PAC)

El PAC, es el Plan Anual de Contratación en donde las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y al presupuesto del Estado. *Fuente: Arts. 22 LOSNCP y 26 RGLOSNCP.*

El Plan será publicado obligatoriamente en la página web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPÚBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas.

Competencias y articulación de los sistemas





D. REGULACIONES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y VÍNCULOS CONCRETOS CON LA SUSTENTABILIDAD

1. Actual estructura de Procedimientos en Materia de Compra Pública.-

La Ley establece el SNCP y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realizan: Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado, los Organismos Electorales, los Organismos de Control y Regulación, las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo, los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles; y, las compañías mercantiles que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado.

Dada su relevancia social y económica, no se trata simplemente de una cuestión técnica; el diseño del sistema de contratación pública implica un importante desafío para el modelo de gestión e intervención estatal.

Para el cumplimiento del objetivo operativo, la Ley ha desarrollado los procedimientos de contratación, los cuales se encuentran debidamente reglados por las normas legales, reglamentarias y administrativas pertinentes.

1.1. Procedimientos de Contratación

A.- Régimen Común aplicado a bienes y servicios normalizados.

Procedimientos Dinámicos

- Catálogo Electrónico
- Subasta Inversa Electrónica

Procedimientos Comunes aplicado a bienes, servicios y obras no normalizados.

- Ínfima Cuantía
- Menor Cuantía
- Cotización
- Licitación

Consultoría

- Contratación Directa
- Lista Corta
- Concurso Público

B.- Régimen Especial

- Adquisición de fármacos
- Seguridad interna y externa del Estado
- Actividades de comunicación social
- Servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica
- Ejecución de una obra artística literaria o científica
- Adquisición de repuestos o accesorios
- Transporte de correo internacional y los de transporte interno de correo
- Contrataciones interestatales

C.- Procedimientos Especiales

- Contrataciones de Emergencia
- Contratación Integral por precio fijo
- Ferias inclusivas
- Arrendamiento de Bienes

Para el uso de la contratación electrónica que mantiene el sistema, cada uno de estos mecanismos de contratación tienen su particularidad a través del Portal Institucional, consolidando un sistema transaccional en el Ecuador.

2. Potencial Concepto Nacional de Sostenibilidad para la CPS.-

Las CPS son un concepto en construcción en el Ecuador. Representa un caso particular ya que el concepto de compras públicas sostenibles está explícitamente reconocido en la Constitución de la República del Ecuador (Art. 288 Constitución).²⁰

Las compras sostenibles son una solución para integrar consideraciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso de compra y contratación de las entidades contratantes, con el objetivo de reducir impactos en el ámbito laboral, medio ambiente y derechos humanos.

Ahora bien, en Ecuador no existe aún una ley específica que regule la CPS, sin embargo el marco legal vigente permite la incorporación de criterios sostenibles. Se podría afirmar que el Ecuador está en una fase exploratoria del tema. En algún momento del proceso, será necesario la expedición del marco legal apropiado para aglutinar y crear el marco normativo de compras públicas sostenibles deseable.

El Portal Institucional de compras públicas ecuatoriano tampoco ofrece una herramienta de CPS. La situación deseable sería contar con un set de herramientas sistemáticas que abarquen todas las etapas del proceso de compras (e.g. especificaciones estándar, análisis

²⁰ Art. 288 Constitución de la República del Ecuador.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.



de riesgo, selección de proveedores, criterios de evaluación y adjudicación), acompañadas de un fuerte programa de desarrollo de capacidades y entrenamiento en esta materia.

3. Criterios de sostenibilidad expresamente definidos para la compra pública.-

En Ecuador, la compra pública representó en el año 2015 el 8.99% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto sitúa al Estado como un sector relevante de la economía y como uno de los principales motores que pueden contribuir decisivamente en el desarrollo sostenible.

Esta cifra implica un fuerte potencial de generación de efecto escala en el mercado de bienes y servicios para que se generen mayores ofertas de productos con un sentido ambiental al dirigir esta demanda existente hacia características más ambientales, lo cual puede suponer, una reducción de los costos de producción al existir una demanda efectiva de los mismos.

La actual legislación sobre contratación pública no dispone qué deben comprar las entidades contratantes sino cómo hacerlo. En tal virtud, se deben determinar las condiciones, limitaciones y posibilidades para que desde la Administración se pueda dar valor a lo sostenible en los contratos públicos sin atentar contra los principios de la libertad de competencia y la igualdad en el mercado.

Hay que indicar que en cada una de las modalidades de selección establecidas por la Ley (Ver numeral 1 de este capítulo) es posible el establecimiento de criterios sostenibles, toda vez que los factores para determinar la oferta mas favorable, va depender de la experticia y de la técnica jurídica que el servidor público determine, no solo en el establecimiento de criterios de calificación acordes a la necesidad de la entidad sino atendiendo a aquellos criterios que determinan la favorabilidad de un bien y/o servicio. En tal virtud, el SERCOP podría incorporar progresivamente la definición de parametros que incentiven la adquisición de bienes y/o servicios sostenibles.

La CPS que se ha venido implementando en el Ecuador, tiene un marcado acento con criterios de carácter social - laboral, pero poco ambiental. El impacto social se mide mayoritariamente relacionado a la presencia de PYMES en las contrataciones y la parte económica relacionada a los ahorros generados (incluyendo de forma incipiente el concepto de costo de ciclo de vida en la evaluación de las contrataciones).

4. Prioridades en las Políticas de Desarrollo Sostenible.-

Los parámetros de sostenibilidad en la contratación pública implicaría poner en una situación de igualdad a las tres dimensiones básicas: económica, ambiental y social. En tal virtud la medición del grado de avance o retroceso hacia una sociedad sostenible debe involucrar un conjunto amplio de elementos en interacción.

4.1. En la Dimensión Social

- La compra social considera aspectos como la calidad en el empleo, la perspectiva de genero, la contratación de personas con discapacidad o en situación de



vulnerabilidad. La contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional, de conformidad con los estándares universalmente aceptados sobre la materia.

Se identifican al menos tres tipos de políticas sociales existentes en el Ecuador que pueden coadyuvar en la implementación de la sustentabilidad de las compras públicas: *estándares laborales, empleo para discapacitados o grupos de atención prioritaria y no-discriminación.*

4.2. En la Dimensión Ambiental

- La compra verde o ecológica se basa en la incorporación de requerimientos medioambientales en los contratos de bienes, servicios y obra como la eficiencia energética, el uso de productos reutilizables, el empleo de energías renovables, la minimización de emisiones, la adecuada gestión de residuos, etc. Las contrataciones deben aplicar criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos.

En tal sentido, los países del TTG coinciden en señalar en primer lugar a las políticas existentes sobre eficiencia energética y cambio climático, seguido de protección de bosques, calidad de agua, control de la contaminación y producción más limpia.

Por lo tanto deberían determinarse indicadores, con variables medibles que permitan describir, de manera sintética, el estado y la estructura de un fenómeno o evento social, económico o ambiental, así como su evolución en el tiempo, los cuales reflejen el grado de acercamiento a la meta de la sustentabilidad.

5. Regulaciones Clave para la Implementación de las CPS.-

5.1. Políticas Existentes utilizadas en apoyo a la Compra Pública Sostenible

La legislación y normativa ecuatoriana, en materia de contratación pública, ha logrado desarrollar y regular los siguientes aspectos e instrumentos que podrían vincularse con la CPS:

- Registro Unico de Proveedores
- Vigencia Tecnológica
- Cumplimiento de legislación laboral
- Promoción del empleo
- Oportunidades de empleo para trabajadores discapacitados
- Programas antidiscriminación (racial, de género, grupos vulnerables)
- Promoción de los derechos humanos

5.1.1. Normativa emitida por el SERCOP

- Resoluciones Administrativas

Las resoluciones administrativas dictadas por el SERCOP, de carácter concreto, actualmente vinculadas directa o indirectamente con el tema de compra sostenible, son las siguientes:

NO. DE RESOLUCIÓN	FECHA DE EXPEDICIÓN	ALCANCE/OBJETO
RE-SERCOP-2014-0000020	12/11/2014	Incluir nuevos Bienes que deben observar las Regulaciones del principio de Vigencia Tecnológica.*
RE-SERCOP-2014-0000022	8/12/2014	Sustituir el Anexo de la RE SERCOP-2014-020 del 12 de noviembre de 2014, para la adquisición de proyectores (De entrada corporativos, de auditorio e interactivos) que deben observar las regulaciones del principio de vigencia tecnológica.
RE-SERCOP-2014-0000024	28/1/2015	Normativa para la Adquisición de Bienes y Servicios a través de Catálogo Electrónico.
RE-SERCOP-2014-0000025	6/2/2015	Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo.
RE-SERCOP-2014-0000032	2/6/2015	Disposiciones para la adquisición de Alimentos destinados al consumo Humano producidos o cultivados en el Ecuador.**
RE-SERCOP-2014-0000043	22/10/2015	Disposiciones para la Contratación del Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada Portuaria y Aeroportuaria por parte de las Entidades Contratantes.

* En tratándose de vigencia tecnológica cabría indicar que no implica tecnologías limpias.

** En esta resolución no se ha determinado el cultivo orgánico.

▪ Normativa inherente a Compras por Catálogo y Convenio Marco:

El “Convenio Marco” es la vinculación jurídica contractual entre el SERCOP y el oferente, en cuanto a precio, características, cantidad, calidad, etc. de una oferta permanente de bienes y servicios normalizados, a la cual toda entidad pública puede acceder con un clic a través del Portal Institucional www.compraspublicas.gob.ec.

Se lo conoce como “Compra por Catálogo”, y es aplicable para todo producto o servicio y para toda entidad pública, cuando se cumplan dos requisitos, que son:

1. Que se hubiere categorizado o normalizado el producto o servicio.
2. Que se hubiere firmado un “Convenio Marco” con uno a más oferentes.

Comprende varios procedimientos precontractuales convocados y desarrollados directamente por el SERCOP (por cada tipo de bien o servicios que se requiera por parte de las entidades contratantes), con quien los proveedores firman estos convenios marco en caso de que sus productos hayan cumplido con parámetros técnicos de calidad, plazo, características mínimas, y cuyos productos entrarán a formar parte del Catálogo Electrónico constante en el portal de compras públicas, el cual es de obligatoria aplicación por parte de



todas las entidades del sector público, y hasta la privadas que manejen fondos públicos en más del 50% en cada contratación.²¹

En este contexto, podrían introducirse una serie de bienes y servicios listados como sostenibles.

Marco Normativo Vigente:

NO. DE RESOLUCIÓN	ALCANCE/OBJETO
LOSNCOP, Art. 43, 44 y 45	Convenios marco, Compras por catálogo electrónico y obligaciones de los proveedores.
RGLOSNCOP, Ar. 42	Definición de bienes y servicios normalizados
Resolución RE-SERCOP-2014-0000023	Disposiciones para los procedimientos de selección de proveedores para la suscripción de Convenios Marco.
Resolución RE-SERCOP-013-2014	Normativa para la Adquisición de Bienes y Servicios a través de Catálogo Electrónico.
Resolución RE-SERCOP-2014-0000024	Normativa para la Adquisición de Bienes y Servicios a través de Catálogo Electrónico.
Resolución RE-SERCOP-2014-0000025	Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo.

5.1.2 Otros mecanismos existentes en materia de Contratación Pública para la Implementación de CPS.-

1. El SERCOP como organismo técnico regulatorio, de acuerdo con el artículo 27 de la LOSNCOP, expide de manera obligatoria y oficial los modelos y formatos de documentos precontractuales y la documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento precontractual y contractual.

Correspondería a esta Autoridad asegurar y exigir el cumplimiento de la política de compras sostenibles; incorporando las herramientas conexas al sistema informático de contratación pública; capacitar y asesorar en materia de implementación de la CPS, además de administrar los procedimientos relacionados con el ecoetiquetado.

2. El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) es el Portal Institucional de compras públicas de uso obligatorio para las entidades contratantes; único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública. No se ha definido política inherente a criterios sostenibles con respecto al Registro Unico de Proveedores, Catálogo Electrónico, listado de contratistas.

Los mecanismos para la integración de consideraciones y criterios sostenibles en los procedimientos de contratación deberían alcanzar tanto en la fase preparatoria a la contratación (determinación del objeto del contrato y pliegos), la fase precontractual (selección y requisitos de capacidad técnica, valoración de la oferta mas ventajosa, adjudicación) y la fase contractual (ejecución del contrato).

²¹ **Art. 45 LOSNCOP Obligaciones de los Proveedores.-** Los adjudicatarios quedaran obligados a proveer bienes y servicios normalizados de conformidad con las condiciones de plazo, precio, calidad, lugar de entrega y garantía establecidas para el periodo de duración del Convenio Marco. No obstante, los adjudicatarios podran mejorar las condiciones establecidas, siguiendo el procedimiento que para el efecto se haya previsto en el Convenio Marco



Asimismo, el Portal Institucional debería poder integrar mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP respecto a las CPS.

3. Para la aplicación de la Ley y de los contratos que deriven de un procedimiento de contratación pública, se observan los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional. Estos pilares han operado, a través de diversa normativa en materia de contratación pública.

Ahora bien, los criterios ambientales no pueden ser introducidos de modo que favorezcan a los proveedores de determinada manera, violentando el principio de no discriminación. Eg: la solicitud de productos certificados con una determinada ecoetiqueta, ya que esta práctica se entiende que implicaría discriminación sobre aquellos productos o servicios que no disponen de una etiqueta.

4. Las Entidades Contratantes para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, formulan el Plan Anual de Contratación (PAC) con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de cada institución. Adicionalmente, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad debe contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas debidamente aprobados vinculados con el PAC de la entidad. Con la definición clara del objeto del contrato se puede introducir criterios ambientales, ya que debería definirse el producto o servicio en términos sostenibles. Ej. La construcción de edificios bioclimáticos, la compra de papel reciclado, la contratación de servicios de limpieza sostenibles, etc.

5. La legislación ecuatoriana contempla las compras corporativas con el objeto de conseguir mejores condiciones de contratación y aprovechar economías de escala. Asimismo, se viene utilizando el procedimiento de Feria Inclusiva para que las entidades contratantes adquieran obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados, provenientes de productores individuales, organizaciones de la EPS, unidades económicas populares, artesanos y MIPES. Estos mecanismos podrían ser muy útiles para apalancar la CPS.

6. Especificaciones Técnicas / Términos de Referencia: Deberían introducirse la dimensión ambiental en las especificaciones técnicas y/o términos de referencia ya que estas deben contener requerimientos mínimos o normas técnicas que han de cumplir todos los proveedores. En este caso, se puede hacer referencia a niveles de cumplimiento ambiental, uso de productos determinados, procesos de producción, etc. Este es el momento en el que pueden ser utilizadas las eco-etiquetas para determinar las especificaciones técnicas en bienes, y la certificación, reconocimiento o distinto Punto Verde en servicios. Es perfectamente legal especificar que un producto debe cumplir con los criterios de una cierta eco-etiqueta, o dar preferencia a aquellos que lo hagan al momento de la adjudicación.

7. Actualmente se ha dispuesto que los pliegos contengan criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, de origen local y nacional. Asimismo se ha previsto que en todos los procedimientos de contratación se prefiera bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la economía popular y solidario, MIPYMES, mediante la aplicación de



mecanismos como: márgenes preferencia, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros. Las entidades contratantes podrían especificar criterios sostenibles de selección, ya que algunos contratos pueden requerir niveles de conocimientos técnicos ambientales elevados, el uso de tecnología específica, etc. Así mismo, en contratación pública la adjudicación debería hacerse en función de la oferta mas ventajosa. De este modo, no se valorará exclusivamente el precio mas bajo sino otros factores de interés para la autoridad que hagan la oferta mas rentable a pesar de no ofrecer quizas el precio mas bajo. Para el efecto se pueden utilizar criterios a nivel cualitativo (por ejemplo: niveles de emisión de gases) o económico (por ejemplo: consumo energético).

5.2. Regulación Ambiental

En lo que respecta a la función ambiental de la contratación pública, debemos señalar que pese a que la Constitución impone el cumplimiento de una política ambiental, actualmente el SERCOP no ha determinado formalmente una política para aquello en el ámbito de la contratación pública, bien sea desde la calificación de ofertas en procedimientos precontractuales hasta la ejecución de contratos.

De lo poco, tenemos los acuerdos sobre chatarrización emitidos por el Ministerio de Industrias, y la Presidencia de la República; y, la aplicación del principio de vigencia tecnológica emitida por el SERCOP.

De estas particularidades se puede inferir que, si bien la primera hace relación al uso de bienes ya en posesión de una entidad pública, el segundo genera una cultura dentro de los procedimientos precontractuales, exigiendo que la contratación de cierto tipo de equipos (vehículos, equipos informáticos: computadoras, impresoras; equipos de video, y equipos médicos), previo a su adquisición, cuenten con ciertas condiciones que satisfagan su debido mantenimiento y su no obsolescencia inmediata, sino que sean tomados en cuenta en el programa de recompra de bienes a fin de poder reutilizarlos.

Cabe señalar, que la política ambiental se la maneja como un eje transversal. El MAE pretende promover mecanismos e instrumentos que aporten al cambio de patrones de producción y consumo. Para el efecto, existen acciones estratégicas previstas en el TULSMA tales como:

- Conservación de los recursos naturales
- La productividad limpia y sostenible
- La eco eficiencia
- El eco etiquetado
- La prevención de la contaminación y gestión integral de residuos, desechos y recursos
- La educación y capacitación en cuanto a producción y consumo sostenible
- Incentivar el cambio de la matriz productiva y energética.

5.2.1. Del Etiquetado Ambiental:

En materia de contratación pública, el Ecuador no cuenta con un sistema oficial de verificación el cual disponga de certificaciones, sellos o etiquetas de contenido ambiental y social, ya sea como empresa o a través de sus productos.



El MAE, basado en el artículo 243 del TULAS, promueve un instrumento que permita ofertas bienes y servicios con criterios ambientales, denominado *Certificación Ecuatoriana Ambiental Punto Verde*. Su Objetivo es incentivar a los sectores estratégico, productivo, servicios y de la construcción del Ecuador para implementar estrategias preventivas, producción más limpia como herramientas para el mejoramiento del desempeño ambiental y posicionamiento competitivo en el mercado nacional, regional e internacional. El MAE también ejecutó entre el 2011 y 2014 el Proyecto “Identificación, Cálculo y Mitigación de la Huella Ecológica del Sector Público y Productivo del Ecuador”, se esperan aun resultados.

Una iniciativa constituyó aquella que estuvo promovida por la Corporación de Promociones de Exportaciones e Importaciones (CORPEI) con el aval de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Su intención fue adaptar las exportaciones de alimentos a las exigencias de medición de la huella de carbono.²²

El Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) lideraron la campaña publicitaria denominada “Primero Ecuador”, que pretende promover y fortalecer la producción nacional dentro de los sectores cárnico, lácteo, cacaoero, calzado textil, entre otros. Para el efecto, el MCPEC otorga la licencia para uso de la marca “Primero Ecuador”, la cual se entrega a empresas que cuentan con productos y servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables, e incorporen un alto grado de materia prima de origen nacional. Las empresas que obtengan esta licencia pueden acceder a beneficios como: financiamiento para el desarrollo productivo; promoción nacional, a través de acuerdos comerciales con diferentes canales de distribución; rentabilidad a largo plazo y demás.

Mediante Resolución DAJ-201333ec-0201.0099, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca expidió el Instructivo de la Normativa General para promover y regular la producción orgánica, ecológica y biológica en el Ecuador. En esta norma se establece el etiquetado de productos orgánicos. Los productos frescos o procesados que hayan sido producidos o elaborados a efectos del presente Instructivo, pueden utilizar los términos “ecológico” “biológico” u “orgánico” una vez que cumplan con las disposiciones establecidas en el Instructivo y las normas legales de etiquetado de productos alimenticios del país (INEN 1334). Para el efecto, la Autoridad Nacional Competente faculta el uso y administración del logotipo nacional de producción orgánica a las agencias certificadoras acreditadas por el SAE y registradas en AGROCALIDAD.

5.2.1.1 Barreras y Oportunidades para integrar Eco Etiquetado y Otras Certificaciones

El uso de etiquetas ambientales en las compras públicas resulta un mecanismo adecuado para que el Estado sea miembro activo en la preservación del medio ambiente. Las

²² La huella de carbono mide la cantidad de gases efecto invernadero (GEI) que se producen en el ciclo de vida de un producto o servicio.



legislaciones a nivel de Latinoamérica, no siendo una excepción el Ecuador, han desarrollado conceptos de compras públicas con responsabilidad ambiental.

En el territorio ecuatoriano no hay restricción legal formal y expresa para la emisión del eco etiquetado, por ende su aplicación es viable.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, la utilidad de las etiquetas en lo que respecta a las compras públicas permitiría el cumplimiento de estas finalidades ambientales. Sin embargo, debemos tomar en consideración que las etiquetas ambientales si bien causan un beneficio en lo que respecta a las compras públicas, las mismas no pueden ser usadas como mecanismos para direccionar contrataciones, desnaturalizado a las etiquetas ambientales y usándoles para promover oligopolios.

Para contrarrestar esta desnaturalización de las etiquetas ambientales, es necesario establecer condiciones mínimas ambientales dentro de los procedimientos de contratación pública. Dentro de este punto, hay que recordar que si bien la legislación ecuatoriana ha establecido principios de conservación ambiental, no ha desarrollado normativa pertinente al respecto.

Ahora bien, la resolución No. INCOP-054-2012, en su artículo 4 literal d), señala que: “(...) *No se podrá hacer referencia a marcas de fábrica o de comercio, nombres o tipos comerciales, patentes, derechos de autor, diseños o tipos particulares, ni a determinados orígenes, productores o proveedores. Excepcionalmente, y de manera justificada, se podrá hacer tales referencias para los siguientes casos: la adquisición de repuestos o accesorios de conformidad con el artículo 94 del RGLOSNCP; y, tanto las contrataciones que impliquen el desarrollo o mejora de tecnologías ya existentes en la entidad contratante, como la utilización de patentes o marcas exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas, de conformidad con el artículo 95 del RGLOSNCP; a condición de que, en los casos que sea aplicable, la entidad haga constar en el pliego la expresión "o equivalente" u otra similar*”.

En primera instancia, el marco normativo prohíbe utilizar especificaciones técnicas para direccionar procedimientos de contratación. Si se consideran que existen tres tipos de etiquetas ambientales²³, el análisis estaría en definir cual podría considerarse como la más adecuada para evitar direccionamientos en materia de contratación pública y procurar el cumplimiento de los objetivos ambientales de las compras públicas.

En este contexto, debemos hacer hincapié a las normas ISO de las etiquetas ambientales. Las etiquetas tipo I y tipo II son muy importantes, ya que cada una de ellas podría ser efectiva, dependiendo de la naturaleza del procedimiento de contratación. En lo referente a las etiquetas de tipo I, las mismas sientan una base técnica y ambiental para realizar una contratación, validado y acreditado por un tercero. Este tipo de etiquetas serían muy útiles en contrataciones de alta complejidad en las que de manera obligatoria se requiere el cumplimiento de una condición ISO, sin que esto sea considerado como un criterio que desnaturalice los principios de igualdad de la contratación pública.

En lo que respecta a las etiquetas tipo II, debemos señalar que si bien las mismas son una autodeclaración de las propiedades ambientales de los productos que serían adquiridos por

²³ Las normas de la serie ISO 14020 señala tres tipos de etiquetado ambiental: Etiquetas ambientales, Autodeclaraciones ambientales y Declaraciones Ambientales



las entidades públicas, las mismas son muy útiles para el cumplimiento de los principios ambientales en contrataciones en procedimientos de contratación que no impliquen una complejidad extrema.

Por ello, es necesario que las entidades públicas, al momento de adquirir productos sujetos al tema ambiental, tengan conocimiento pleno de las condiciones que debe cumplir dicho producto para que no cualquier etiqueta “autodeclarativa” pueda ser considerada como apta. Estas autodeclaraciones podrían ir acompañadas de algún medio de verificación adicional para constatar el criterio ambiental o social que el fabricante dice cumplir.

En la Región solamente Colombia y Brasil cuentan con una eco-etiqueta tipo I.

5.2.2. Cambio de la Matriz Productiva y Energética:

El sector energético es una rama estratégica de la economía de cualquier país del mundo, dado que los recursos naturales constituyen la base de los tres pilares del desarrollo sostenible.

Conocemos que producir con fuentes no contaminantes de energía eléctrica implica costos de inversión demasiados altos; sin embargo el cambio de visión con respecto al medio ambiente, impulsa la necesidad de una transformación en el modo de uso de la energía eléctrica, buscando la mayor eficiencia en el trabajo de los equipo de consumo eléctrico, con la menor demanda posible.

La estrategia del Gobierno, respecto al cambio de la matriz energética tiene varios componentes, uno de ellos corresponde a los programas para el uso eficiente de la energía en el sector industrial como el residencial, a fin de concretar el ahorro. El Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (MEER) ha logrado desarrollar programas tales como:

- Alumbrado Público Eficiente
- Proyecto Piloto de Cocinas de Inducción
- Proyecto Eficiencia Energética en la Industria
- Programa para la renovación de equipos de consumo energético ineficiente - Proyecto Nro. 1 Sustitución de Refrigeradoras Ineficientes
- Proyecto de Sustitución de focos ahorradores por incandescentes

Con estos antecedentes, el Gobierno Nacional impulsa la diversificación de la matriz energética en el Ecuador, con grandes proyectos como: Coca Codo Sinclair, Delsitanisagua, Manduriacu, Mazar Dudas, Minas de San Francisco, Quijos, Sopladora, Toachi Pilatón, Villonaco.

5.3. Regulación sobre asuntos Sociales

Con respecto al ámbito social, la legislación que aborda estos temas podrían resultar sumamente amplios, por lo cual se ha procedido a identificar aquella normativa que se vincula con temas de contratación pública.

De conformidad con el artículo 288 de la Constitución de la República se priorizan los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y de las MIPYMES; el artículo 283 *ibidem* determina que el sistema



económico se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.

De acuerdo al artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, y al artículo 106 del Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversión, para la definición de los programas de fomento y desarrollo empresarial, se han clasificado a los proveedores de la siguiente manera:

- *Microempresa.- Es aquella unidad productiva que tiene entre 1 y 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil dólares de los Estados Unidos (US \$. 100.000,00).*
- *Pequeña Empresa.- Es aquella unidad productiva que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno y un millón de dólares de los Estados Unidos (US \$. 100.001,00 – \$ 1'000.000,00).*
- *Mediana Empresa.- Es aquella unidad productiva que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno y cinco millones de dólares de los Estados Unidos (US \$. 1'000.001,00 – \$ 5'000.000,00).*

Por su parte, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria establece los parámetros para definir a un Actor de la Economía Popular y Solidaria (AEPS), quien ejecute un acto económico solidario. El Artículo 1 de la norma *ut supra* lo define así:

Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Este cuerpo legal define el campo de acción de todos los actores de la economía popular y solidaria: las organizaciones del sector comunitario, asociativo y cooperativo. Es un nuevo modelo que también exige el compromiso de los participantes para la profundización y cambio del modelo económico.

En los procedimientos de contratación pública que se lleva a cabo en el Ecuador, las Entidades Contratantes deben efectuar un estudio en la fase precontractual, para propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas y de los actores pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria en los procedimientos regidos por la LOSNCP, acorde con la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Las conclusiones de la compra de inclusión deben verse reflejados en los pliegos.

En el marco de incentivar la producción nacional, la productividad y la competitividad sistémicas, el SERCOP ha venido expidiendo normativa para que, en las compras públicas, se consideren criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional. Para el efecto se han desarrollado mecanismos pertinentes para el control del



componente nacional agregado en la adquisición de bienes y servicios, así como la determinación de desagregación tecnológica en la ejecución de obra.

El SERCOP, dentro de sus políticas, ha definido la participación nacional y márgenes de preferencia, acorde con lo establecido en el Reglamento General de la LOSNCP, a través de criterios de preferencia a favor de las MIPYMES, a través de alguno de los siguientes mecanismos:

1. Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores;
2. Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la Ley;
3. Siempre que, luego de las evaluaciones de ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una MIPYME y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a aquella;
4. Posibilidad de que las MIPYMES mejoren su propuesta para que puedan igualar o superar la oferta de otros proveedores, luego de la evaluación de ofertas;
5. Inclusión, en el catálogo electrónico, de bienes o servicios provenientes de MIPYMES, artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las Entidades Contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación es la Feria Inclusiva.

Las preferencias para las micro, pequeñas y medianas empresas se aplican en función de que su oferta se catalogue como de origen nacional, por el componente nacional que empleen, de tal manera que no se otorgan estos beneficios a meros intermediarios.

Los beneficios, a favor de las MIPYMES se hacen extensivos a actores de la economía popular y solidaria - EPS, de conformidad con la ley.

Como se puede apreciar de las normas antes citadas, facultan un ingreso tanto de las MIPYMES y AEPS al mercado de bienes, obras y servicios dentro de las adquisiciones que realice el sector público. Inicialmente estas medidas solo abordan el tema de oportunidad en el mercado, sin considerar los otros problemas de estos actores sensibles de la economía como son los costos de transacción, el informalismo laboral, el acceso a tecnologías y el tema financiero.

Esas medidas aparentemente no corrigen los costos de transacción de este tipo de actores, sin embargo, si se realiza un análisis adecuado, se puede evidenciar que las mismas, al generar exclusividad, permiten que el proveedor sensible pierda ese miedo a participar y a desarrollarse para el efecto, considerando que las capacitaciones que brinda el ente rector de la contratación pública, son gratuitas.

5.3.1. Normativa Laboral

Una de las opciones de carácter social que la legislación de contratos ha incorporado de manera más clara es la temática relacionada con el empleo de personas desfavorecidas del mercado laboral. Así el Código de Trabajo, en el número 33 del Art. 42 señala: *"El empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores, está obligado a contratar al menos, a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales....."*



En la práctica esta obligación de contratar a personas desfavorecidas del mercado laboral se configura como una condición de ejecución del contrato que los contratistas asumen por el hecho de presentar su oferta y que la persona jurídica adjudicataria deberá cumplir ineludiblemente.

El Servicio Nacional de Contratación Pública, ente rector de la materia, ha emitido dentro de los modelos de pliego de uso obligatorio para todos los procedimientos de contratación, condiciones que todo proveedor del Estado debe aceptar en forma previa para presentar su oferta, y que debe cumplir en caso de resultar adjudicatario del contrato pertinente.

Es decir, que para todo procedimiento de contratación pública, las entidades contratantes deben exigir a los participantes de los mismos y a los contratistas resultantes de dichos concursos licitatorios, el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- La obligación de suministrar mano de obra, equipos y materiales requeridos para la provisión del bien, obra o servicio pertinente, considerando todos los costos obligatorios que debe y deberá asumir en la ejecución contractual, especialmente aquellos relacionados con obligaciones sociales, laborales, de seguridad social, ambientales y tributarias vigentes.
- La prohibición de contratar a personas menores de edad para realizar actividad alguna durante la ejecución contractual; y que, en caso de que las autoridades del ramo determinaren o descubrieren tal práctica, se someterán y aceptarán las sanciones que de tal práctica puedan derivarse, incluso la terminación unilateral y anticipada del contrato, con las consecuencias legales y reglamentarias pertinentes.²⁴

En lo que respecta a servicios en específico, la normativa ecuatoriana exige que la contratación de personas cumpla con las normas laborales pertinentes, inclusive la seguridad social.

En este sentido y con la finalidad de evitar que por pretexto de la intermediación laboral se transgredan los derechos del trabajador, el Mandato Constituyente No. 8 referente a la Eliminación y Prohibición de la Tercerización Laboral, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 330 de 6 de mayo de 2008, estableció la eliminación la contratación laboral bajo la modalidad por horas; sustituyéndola por la jornada parcial prevista en el artículo 82 del Código del Trabajo.

La norma citada, en complemento con lo señalado en pliegos, da como cabida la obligación de toda entidad contratante de vigilar el cumplimiento de dichas normas durante la ejecución del contrato pertinente.

En lo que se refiere a la contratación de obras, es del caso señalar que el fiscalizador del contrato al tenor de las normas antes citadas, tiene la obligación de verificar que la mano de

²⁴ La Constitución de la República del Ecuador en el numeral 2 de su artículo 46 ha establecido la prohibición del trabajo de menores de quince años y la implementación de políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. Como efecto de ello, se ha establecido dentro de los pliegos de los procedimientos de contratación pública, la descalificación de la propuesta que incumpla con dicha disposición.

obra contratada por el proveedor, antes de aceptar las planillas remitidas por el referido, cuenten con el debido registro y afiliación.

6. Desafíos Clave para la mejor Implementación Posible de la CPS.-

El Estado debe buscar nuevas fórmulas para reducir los actuales patrones de consumo de recursos naturales, por ende, el destinatario de las políticas de desarrollo sostenible es cada vez más el ciudadano y la población en general. Las compras públicas sostenibles y su implementación dependen básicamente de la decisión política y la voluntad de llevarla a cabo.

- De conformidad con el artículo 32 de la LOSNCP, la máxima autoridad de una entidad contratante debe adjudicar el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo y los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento. Uno de los principales retos es cambiar la concepción en las entidades contratantes entorno al criterio para elegir un bien o servicio en mérito de su precio. El menor precio de un bien no sostenible, no refleja en realidad el costo total en el ciclo de vida del producto.
- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la LOSNCP, plantea que las entidades cuenten con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobadas y vinculados con el PAC. Sin embargo, los empleados públicos no cuentan con suficiente información sobre los problemas ambientales, por lo que sería necesario realizar una campaña de difusión de la política de compras públicas sostenibles en el interior de las entidades contratantes.
- Se debe contar con una verdadera voluntad política que permita adoptar e implementar los ajustes administrativos en el Estado.
- Falta de productos sostenibles en el mercado local.
- Cabría desmontar el criterio de que adquirir productos sostenibles generarían mayores costos que beneficios en las entidades contratantes. El desafío estaría en que el ente rector expida normativa con opciones específicas que permiten incluir criterios de evaluación que discriminen por conceptos asociados a la responsabilidad social y sostenibilidad ambiental. Es decir, las entidades contratantes pueden asignar puntajes en los procedimientos por nivel de impacto social y/o ambiental, por lo tanto, adjudicar el contrato a la oferta «económicamente más ventajosa», lo que implica que se tendrán en cuenta otros criterios de adjudicación, aparte del precio. La CPS permite ahorros económicos a las autoridades públicas, especialmente si se consideran todos los costos del ciclo de vida de un contrato y no solo el precio de compra. La mejor relación calidad/precio no solo mide el costo de los productos y servicios, sino que también tiene en cuenta factores como la calidad, la eficiencia, la eficacia y la idoneidad para el fin perseguido. La protección del medio ambiente puede ser uno de estos factores y, por consiguiente, puede considerarse a la hora de adjudicar el contrato. En otras palabras, la “mejor calidad/precio” incluye un elemento de precio o costo y contempla el establecimiento de unas normas de calidad de modo que las autoridades públicas pueden dar prioridad a las consideraciones ambientales y sociales incluso por encima del precio. La evaluación del «costo» debe tener en cuenta la totalidad de los costos a lo largo de todo el ciclo de vida: precio de compra, costos de utilización (por ejemplo, consumo de energía y agua, mantenimiento) y



PRODUCT
[sustainable public procurement | ecolabelling]



costes de eliminación. En muchos productos y obras, los costes en que se incurre durante la utilización y la eliminación pueden ser muy cuantiosos, a saber, consumo de energía, mantenimiento, eliminación de materiales peligrosos, etc., por ende, tener en cuenta los costes del ciclo de vida en la contratación pública es muy conveniente desde el punto de vista económico.

E. CAMBIOS PROPUESTOS EN LOS MARCOS LEGALES

Se podrían marcar dos fases para la implementación de las compras públicas sostenibles. Una primera, en donde se determine una política sobre la materia; y otra, en donde se desarrollen los programas pertinentes de CPS a partir del marco político, técnico y legal vigente.



1. Incentivos.-

En general, existe la percepción de que el marco legal ecuatoriano otorgaría una legitimidad débil a la adopción de criterios sostenibles en las compras, ya que permiten pero no requieren su aplicación. En el Ecuador, no existe restricción alguna para implementar la compra pública sostenible.

Cuanto más y mejor informados y capacitados estén las entidades contratantes sobre las reales posibilidades legales de incluir especificaciones ambientales y sociales en las compras, mayor será la confianza en su aplicación.

La falta de información y conocimiento, no sólo sobre las ventajas y beneficios de CPS, sino principalmente sobre cómo aplicarlo y llevarlo a la práctica es una barrera importante para la expansión del enfoque.

No parece ser en sí misma una barrera difícil de derribar, aunque sí requiere de una planificación concreta. Para que resulte efectiva, la información debe estar acompañada de un intenso programa de desarrollo de capacidades dentro del sistema de compras.

La falta de bienes y servicios sostenibles en los mercados locales y su mayor costo respecto a los tradicionales, constituyen dos barreras difíciles de sortear únicamente por la autoridad de compras y en el corto plazo. Sobrepasarla requiere conocer las capacidades del mercado, aplicar los nuevos requisitos de manera gradual, e integrar y coordinar políticas con otros organismos clave del sector público para incidir en la generación y desarrollo de un mercado sostenible.

La legislación vigente acepta la inclusión de criterios sostenibles en las compras públicas. No se cuenta aún con herramientas de información y apoyo para la implementación concreta de CPS, las iniciativas conllevarían a trabajar en ello.

Ahora bien, la existencia de leyes o políticas no garantiza la aplicación efectiva de una estrategia a lo largo del tiempo, más allá de los gobiernos que las impulsan.

En atención al criterio formulado por Victoria Velástegui en su obra Las Compras Públicas Sostenibles en América Latina, se identifican cuatro aspectos claves sobre los cuales el Ecuador debería esforzarse para fortalecer las iniciativas actuales:



Institucionalidad: se refiere al reconocimiento del tema en la estructura institucional del sector público, incluyendo la asignación de recursos presupuestarios y humanos para llevar adelante la política.

El SERCOP debería considerar crear una unidad administrativa especializada en compras públicas sostenibles que se involucre en la elaboración y desarrollo de la política, realice la investigación y brinde asesoramiento y asistencia técnica a las entidades contratantes.

Voluntad política: Hasta tanto la sustentabilidad esté plenamente integrada en el proceso de compras y contrataciones públicas, la existencia de un líder claro y con capacidad de incidir en las decisiones de política sobre el tema constituye una pieza fundamental.

Emprender un programa de compras públicas sostenibles debe ser considerado como un proceso gradual.

Coordinación de políticas: El desarrollo de un mercado sostenible requiere de mayores esfuerzos, políticas y recursos que los que están al alcance de un organismo de compras, por lo que el grado de influencia que el estado puede ejercer sobre el mercado será mucho mayor si sus esfuerzos son coordinados.

Capacitación: Debe complementarse con un sistemático programa de capacitación y educación que desarrolle las capacidades dentro del sistema de compras.

Redes de participación: generar espacios de participación inclusivos para todas las partes interesadas permitirá avanzar de manera progresiva con mayor legitimidad y compromiso en la acción.

2. Herramientas de Apoyo.-

- Es indispensable que el Estado coordine políticas públicas de inclusión de criterios sostenibles entre los actores clave responsables de llevar adelante dichas políticas.
- Mejorar e incrementar las políticas que actualmente son utilizadas como apoyo para CPS
- Paso esencial es la sistematización de la información, que incluya documentación en donde consten los criterios (ambientales, sociales, éticos) que se vayan a evaluar en la compra; los impactos ambientales o sociales que se piensan disminuir, los procedimientos legales y administrativos, las cláusulas del contrato, posibles proveedores que cumplan los requisitos, etc.
- Desarrollar una herramienta que se aplique para develar los riesgos y oportunidades existentes en las compras públicas, respecto al ciclo de vida de los bienes y servicios que las entidades contratantes adquieren, a efecto de determinar su impacto en el desempeño sostenible.
- Estructuración de un catálogo electrónico para productos sostenibles. Téngase por referencia el caso de Brasil, quien cuenta con un catálogo para impresoras, lámparas, materiales con sello de eficiencia energética, papel reciclado y computadoras "verdes".

- Normar e instrumentar, a través de resolución administrativa dictada por el SERCOP, el uso de las eco-etiquetas, identificando claramente que organismo/entidad/institución garantizará su emisión.
- Conformar grupos de discusión para la elaboración de políticas y estrategias sobre CPS, donde participen proveedores.

3. Acciones Clave.-

a.) La CPS debe convertirse en una política institucional para el SERCOP, de tal manera que el ente rector pueda instruir a las Entidades Contratantes sobre cómo incorporar criterios sostenibles en sus procesos de adquisición de bienes, prestación de servicios, incluido consultoría, y ejecución de obra. Esto implicaría la generación de una serie de instructivos dirigidos a los responsables de contratación pública de las entidades sometidas a la LOSNCP.

Modelo de la parte resolutive de una Resolución Implementado Política de CPS.

De conformidad con las disposiciones legales vigentes;

EL SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA RESUELVE:

EXPEDIR EL PLAN DE CONTRATACION PUBLICA SOSTENIBLE

Artículo 1.- Ámbito de aplicación.- Establézcase como obligatoria, para todas las Entidades Contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la aplicación del Plan de Contratación Pública Sostenible.

Artículo 2.- Objetivo del Plan.- Articular la conexión entre la contratación pública y la implantación de prácticas respetuosas con el medio ambiente, de forma que se alcance antes del 31 de diciembre del año 20XX, la meta establecida por el SERCOP. Para el efecto se deberán establecer metas cuantificadas para los grupos de productos, servicios y obras considerados como prioritarios para la incorporación de criterios sostenibles en todas las fases de la contratación. En tal virtud se procurará adoptar medidas que tiendan en lo posible a alcanzar este objetivo.

Artículo 3.- Medidas.- Se incluirá el presente Plan en la relación de bienes y servicios sometidos a procedimientos competitivos de contratación, siempre que se justifique en terminos de eficiencia económica y eficacia administrativa. Para el efecto, corresponderá a la unidad administrativa designada por la máxima autoridad del SERCOP:

1. Realizar acciones de información y formación del personal encargado de la ejecución del presente Plan.
2. Realizar actuaciones para la mayor difusión del mismo.
3. Realizar acciones de participación de los diferente agentes económicos y sociales implicados.
4. Diseñar un procedimiento de control para el seguimiento y la revisión periódica de la ejecución del Plan
5. Elaborar cláusulas tipo en materia de sostenibilidad para su inclusión en los correspondientes pliegos.
6. Realizar acciones de formación continua destinadas a los funcionarios de las entidades contratantes responsables de los procedimientos de compra pública.

Artículo 4.- Ejecución del Plan.- El ejercicio de estas funciones se desarrollará en el ámbito de aplicación del Plan, sin perjuicio de que sus acciones deban coordinarse, cuando existan puntos comunes o que puedan afectar al desarrollo de otras políticas públicas, con los órganos responsables de las mismas.

DISPOSICIÓN FINAL:

La presente Resolución entrará en vigencia a la fecha de su suscripción y será publicada en el Portal Institucional del SERCOP www.compraspublicas.gob.ec sin perjuicio de su publicación en el



Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, DM,

b.) Debido a que el SERCOP desconoce cuál es la capacidad del mercado para responder satisfactoriamente a los criterios sostenibles que se incorporarían en los procedimientos de contratación pública, se podría considerar, en un primer nivel, incorporarlos con porcentajes de ponderación para evaluación de ofertas. Se podrían considerar factores tales como: qué tan estratégico es el producto/servicio respecto de los criterios sostenibles; la periodicidad con que se realiza la compra, el monto del contrato, etc.

c.) El SERCOP, en uso de sus facultades para dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con la contratación pública, podría considerar la expedición de resoluciones de carácter administrativo para establecer una serie de criterios sostenibles que podrían ser incluidos, en primera instancia, en procedimientos que implique la contratación de ciertos rubros tales como:

- Servicios de Limpieza (aseo oficina edificios)
- Materiales y productos de papel
- Servicios de vigilancia
- Servicios de construcción y mantención (remodelación)
- Servicios medioambientales
- Capacitaciones o Estudios
- Equipos, accesorios y suministros de oficina
- Tecnologías de la información, telecomunicaciones y radiodifusión / equipos informáticos y accesorios.

Este listado es meramente enunciativo, corresponderá al SERCOP, a través del correspondiente estudio determinar cuales rubros se ajustan a la realidad nacional.

d.) El procedimiento de catálogo electrónico es el mecanismo de contratación favorable para impulsar las compras públicas con criterios sostenibles toda vez que ya existe una normativa vigente que incluye parámetros de cumplimiento de condiciones para los oferentes en las ofertas de bienes y servicios.

Para que se realice una contratación vía catálogo electrónico, se debe cumplir lo siguiente:

- Celebración previa de Convenio Marco entre el SERCOP y cada proveedor
- Dichos Bienes y Servicios Normalizados, y con criterios sostenibles, constarán en un Catálogo Electrónico
- Las Entidades Contratantes deben ingresar al Catálogo y buscar lo que necesiten
- Se contrata en forma directa ONLINE
- Las contrataciones se formalizan a través de una orden de compra

En tal virtud, al SERCOP le correspondería reformar la normativa actual así como los manuales generados, para reformular los criterios incorporados en las fichas técnicas, donde consta la descripción genérica y especificaciones técnicas de un bien o servicio normalizado, administradas por el SERCOP, y en fichas del producto, ya que estas

contienen las especificaciones técnicas del bien o condición de los servicios ofertados, para incorporar criterios sostenibles.

REFORMAS A CORTO PLAZO	REFORMAS A MEDIANO PLAZO	
ADMINISTRATIVA	REGLAMENTARIA	LEGAL
Resolución RE-SERCOP-2014-0000023	Art. 42 RLOSNC	Art. 43, 44 y 45 LOSNC
Resolución RE-SERCOP-013-2014		Art. 9 num 9 LOSNC
Resolución RE-SERCOP-2014-0000024		
Resolución RE-SERCOP-2014-0000025		
Resolución RE-SERCOP-2015-0000037		

e.) El SERCOP podría considerar incorporar dentro de los productos publicados en el catálogo electrónico, una serie de definiciones y/o conceptos que actualmente no existen. Eg. *Producto Reusable*, *Producto Reciclable*, *Eficiencia Energética*, *Empresa Responsable*.

f.) En tratándose de otros procedimientos de contratación pública, en la fase precontractual, las entidades contratantes deberían estar conminadas a revisar, antes de seleccionar a un proveedor, si dentro de su oferta publicada cuenta con algún sello o categoría que identifique que ese oferente y/o el producto o servicio a adquirir cumple con condiciones de ahorro de energía, responsabilidad social, u otra condición que lo diferencien por sobre el resto de las ofertas publicadas.

g.) Correspondería al organismo rector de compra pública del Ecuador, instruir a las entidades contratantes informar sobre la forma y la periodicidad de la CPS.

4. Reforma Pliegos.-

Los criterios sostenibles se deben aplicar desde la determinación del objeto del contrato; en tal virtud el Servicio Nacional de Contratación Pública, como organismo regulatorio, juega un rol trascendental al momento de expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública.

Los modelos y formatos de documentos precontractuales, así como la documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento precontractual, elaborados y oficializados por el SERCOP, son de carácter obligatorio al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 de la LOSNC. Las Entidades Contratantes para la elaboración de sus pliegos, deben observar los modelos elaborados por el SERCOP para cada contratación, de conformidad con lo manifestado en el artículo 20 del Reglamento General de la LOSNC.

Cabe recordar que, los pliegos contienen toda la información técnica, económica y legal requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes y/o servicios, incluidos los de consultoría. En las especificaciones técnicas incluidas en los pliegos de bases y condiciones particulares podrán establecerse exigencias de carácter ambiental que deben cumplir el bien o servicio que pretenda adquirirse, por ejemplo haberse obtenido a partir de procesos de producción limpia, el cumplimiento de normas de calidad, criterios de selección de proveedores, entre otras.

Con estos antecedentes, el SERCOP puede establecer, vía resolución administrativa, como obligatoria, para todas las Entidades Contratantes previstas en el artículo 1 de la LOSNCP, la aplicación de los modelos de pliegos que contenga las condiciones de participación para los procedimientos comunes de contratación de ejecución de obras, adquisición de bienes y/o prestación de servicios ya sea por licitación, cotización, y menor cuantía; así como los modelos para los procedimientos de contratación de los servicios de consultoría por contratación directa, lista corta y concurso público; incluidos formularios, así como las condiciones generales y particulares de los contratos provenientes de cada procedimiento.

También deben incluirse en el pliego los criterios de evaluación de ofertas, los cuales consistirán en describir el procedimiento de calificación de los oferentes y especificar los puntajes asignados a los factores de evaluación.

A pesar de que las etiquetas facilitan a quien evalúa la compra a realizar y prueban que el producto cumple con especificaciones ambientales determinadas, se debe respetar el principio de igualdad y no discriminación respecto de los proveedores, sin exigirles que sus productos tengan las etiquetas pero sí que cumplan con las especificaciones técnicas que esas etiquetas representan o que el SERCOP desearía exigir en el producto; como por ejemplo:

- a. Sobre el ciclo de vida
- b. Sobre declaraciones ambientales del producto; y/o,
- c. Algún criterio ambiental específico

Adicionalmente, las compras públicas sostenibles pueden exigir que los productos que compren no sean elaborados mediante la explotación infantil, etc. Los oferentes deberán certificar que cumplen con lo estipulado por la OIT cuyas convenciones mas importantes ya fueron mencionadas previamente.

Modelo de la parte resolutive de una Resolución para reformar pliegos

EL DIRECTOR GENERAL SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	
CONSIDERANDO:	
Que,	el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), como organismo regulatorio, entre otras atribuciones, expide modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública;
Que,	los modelos y formatos de documentos precontractuales, así como la documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento precontractual, elaborados y oficializados por el SERCOP, son de carácter obligatorio al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP. Las Entidades Contratantes para la elaboración de sus pliegos, deben observar los modelos elaborados por el SERCOP para cada contratación, de conformidad con lo manifestado en el artículo 20 del Reglamento General de la LOSNCP;
Que,	los pliegos contienen toda la información técnica, económica y legal requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes y/o servicios, incluidos los de consultoría;
Que,	el SERCOP ha determinado como política que los pliegos contengan criterios de valoración que incentiven y promuevan la compra sostenible, debiendo readecuarse los mismos a esta nueva realidad.



Que, la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha introducido reformas a la LOSNCP para profundizar la transparencia en los procedimientos de contratación;

Que, el artículo 28 del RGLOSNCP atribuye al Director General expedir los modelos y formatos obligatorios mediante resolución y publicarlos en el Portal Institucional;

De conformidad con las disposiciones legales vigentes;

RESUELVE:

EXPEDIR MODELOS Y FORMATOS DE DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS, ADQUISICION DE BIENES Y/O PRESTACION DE SERVICIOS, INCLUIDOS LOS DE CONSULTORÍA

ANEXOS

Cuadro No. 1.

Marco Normativo Integral CPS

Eventos Trascendentales	Supranacional	Constitucional		Legal			Reglamentaria	Resoluciones SERCOP	Normativa Vinculante			
				Compra Pública Sostenible	Contratación Publica	Ambiental		RE-SERCOP-2014- 0000020	Plan Nacional del Buen Vivir			
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992	Directrices de Naciones Unidas	Constitución de la República del Ecuador 2008		Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Artículos 1, 6 num 9, 9 num 9, 10, 21, 27, 43, 44, 45	Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	Reglamento General a la LOSNCP Artículos 7, 20, 42	RE-SERCOP-2014-0000022	Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio de Medio Ambiente-TULSMMA			
Plan de Implementación de Johannesburgo	Normativa de OMC							Compra Publica Sostenible Articulos 3, 15, 71, 276, 280, 282, 283, 284, 285, 288, 300, 306 317, 320, 336, 369, 385, 403, 408, 413	Protección Ambiental Artículo 395	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	RE-SERCOPO-2015-000024	
Proceso de Marrakech	Normativa OIT									Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)	RE-SERCOP-2014-0000024	Acuerdos Ministeriales MAE Nro. 021, 086, 140, 141, 264, 265
Cumbre de la Tierra del año 2012 (Río +20)	Acuerdo Multipartes UE-Ecuador	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	RE-SERCOP-2014-0000025	Decretos Ejecutivos Nro. 1815 y 495								
Marco Decenal de Programas sobre consumo y producción sostenibles	Otros organismos: OMC	Código de Trabajo	RE-SERCOP-2014-0000032									
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	Normativa sobre Arbitraje Internacionl	Mandato Constituyente Nro. 8	RE-SERCOP-2014-0000043									
			RE.SERCOP-2014-013									
	Tratados internacionales, comprometiéndose a conservar el medio ambiente y el pat. nat.		Resolución RE-SERCOP-2014-0000023									
			Resolución No. INCOP-054-2012									

Cuadro No. 2.
CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

TIPO PROCEDIM:	SIE	MCBS	COTBS	LICBS	MCO	COTO	LICO	CCD	CLC	CCP
FASE PREVIA										
Repensar las necesidades actuales. Se puede eliminar (no comprar o alquilar) o reutilizar (pedirlo prestado a otra dependencia). En el caso de alquilar, es importante también su justificación para los efectos del costo-beneficio para el Estado, pues no es correcto terminar pagando en alquileres un monto mayor del que hubiera costado el bien.										
FASE PRECONTRACTUAL										
PUBLICACION PROCEDIMIENTO	Definir una serie de especificaciones ambientales que deben ser respetadas en el producto o prestación del servicio (con el fin de prevenir impactos).									
PREGUNTAS, RESPUESTAS Y ACLARACIONES										
CONTENIDOS Y ANALISIS DE OFERTAS	Pedir pruebas de que el proveedor es capaz de cumplir con determinado comportamiento ambiental									
INFORMES DE EVALUACION	Adjudicar más puntos a aquellas ofertas en las que se indica un mejor cumplimiento ambiental que el mínimo definido.									
ADJUDICACION										
FASE CONTRACTUAL										
Asegurar altos estándares ambientales cuando se ejecuta el contrato, insertando en él cláusulas claras de cumplimiento y señalando las multas por incumplimientos										

SIE:	SUBASTA INVERSA ELECTRONICA
MCBS:	MENOR CUANTIA DE BIENES Y SERVICIOS
COTBS:	COTIZACION BIENES Y SERVICIOS
LICBS:	LICITACION BIENES Y SERVICIOS
MCO:	MENOR CUANTIA DE OBRAS
COTO:	COTIZACION OBRAS
LICO:	LICITACION DE OBRAS
CCD:	CONSULTORIA CONTRATACION DIRECTA
CLC:	CONSULTORIA LISTA CORTA
CCP:	CONSULTORIA CONCURSO PUBLICO

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre Ribadeneira, J. (2014) Participación de la Micro y Pequeña Empresa así como de los Actores del Sector de la Economía Popular y Solidaria en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y su influencia para el cambio de la Matriz Productiva. Madrid, España: UCLM Universidad de Castilla – La Mancha.
- Beláustegui, V. (2011) Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Buenos Aires, Argentina: IDRC-CRDI, Universidad Nacional de San Martín.
- Comité Ejecutivo Regional de Expertos de Gobierno en CPS (2015) Borrador: Estrategia Regional de Consumo y Producción Sostenibles (CPS) para la implementación del Marco Decenal de CPS (10YFP, por sus siglas en inglés) en América Latina y el Caribe (2014-2022) : Secretaría del 10YFP.
- Lesmes Zabalegui, S. (2009) Guía de Contratación Pública Sostenible: Incorporación de Criterios Sociales. Pamplona, España: Foro de Consumo de Navarra.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) (20) Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles. Bogotá, Colombia. Centro Nacional de Producción Más Limpia.
- Porras Velasco, A. y Romero Larco, J. (2012) Guía de jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Tomo I. Quito - Ecuador, Centro de Estrudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010) El ABC del CPS: Aclarando Conceptos sobre el Consumo y la Producción Sostenibles. Nairobi, Kenya: PNUMA.
- <http://www.econintsa.ec/eficiencia-energetica-y-desarrollo-sostenible-en-el-ecuador>. Eficiencia Enérgetica y Desarrollo Sostenible en el Ecuador. Econinsta.ec Consultores Integrales.
- http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/archivos/manual_cp_s_270813.pdf. Compras Públicas Sustentables: Manual para incorporar criterios de sustentabilidad en las compras. Compras Públicas Sustentables en la ciudad de Buenos Aires.

Legislación Principal

1. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
2. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008.
3. *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 588 de 12 de mayo de 2009.



PRODUCT
[sustainable public procurement | ecolabelling]



4. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.* Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010.
5. Resoluciones varias del Servicio Nacional de Contratación Pública y del Instituto Nacional de Contratación Pública.