



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano
22 de Diciembre de 2017
Oficio No. 0102-AGHCC-17

Trámite **311982**

Código validación **E9JBPINZ6H**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 22-dic-2017 12:17

Numera ción documento 0102-aghcc-17

Fecha oficio 22-dic-2017

Remitente CUCALÓN CAMACHO HENRY EDUARDO.-

Función remitente ASAMBLEISTA

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asamblea-nacional.gob.ec/directorioTramite.jsf>

Doctor
José Serrano Salgado
Presidente de la Asamblea Nacional
Presente.-

anexo 4 hojas

De mi consideración:

Por medio del presente envío a usted un cordial saludo, al tiempo que me permito realizar un alcance de mi oficio No. 086-AGHCC-17 de fecha 14 de Diciembre de 2017, sobre el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**, a fin de que se inicie el trámite legislativo correspondiente, de conformidad con el Art. 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, proyecto que corresponde a una iniciativa de los asambleístas de la Bancada del Cambio Positivo.

Adjunto al presente sírvase encontrar el texto definitivo del proyecto para que sea calificado por el Consejo de Administración Legislativa.

Atentamente,

Ab. Henry Cucalón Camacho
ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE GUAYAS
COORDINADOR DE BANCADA



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La gestión de la administración pública en el campo de la contratación pública tiene particular relevancia, pues a través de ésta se pueden atender en gran proporción las necesidades ciudadanas. En efecto, las obras, los servicios y los bienes que se adquieren para atender las demandas de la población se incorporan al quehacer estatal gracias a los procedimientos de contratación pública.

Lo anterior exige que el tratamiento jurídico que le debe dar el Estado a la contratación en el ámbito referido debe ser especialmente bien concebido, entre otros, en términos de estructuración, racionalidad, propósitos, sencillez, transparencia.

La gestión en materia de contratación pública debe ser el reflejo de una correcta política de Estado. Es decir, de una permanente decisión estadual que preserve, entre otros, la transparencia y la competencia como patrones fundamentales de los procedimientos de contratación, pero que a la vez no sacrifique la agilidad, ni, a título de ésta, ponga en riesgo el cumplimiento de insustituibles cánones procedimentales ni exigencias de fondo.

La Constitución de la República, con el propósito de proveer elementos permanentes de acción pública en el campo de la contratación del mismo ámbito ha consagrado en el Art. 288 que “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.”

La transparencia, como principio de administración pública y de gestión en el terreno de la contratación estatal, no debe admitir excepciones. Ni aún en el caso de las contrataciones por situaciones de emergencia. En efecto, éstas deben seguir procedimientos especialmente ágiles, pero no por ello ausentes de transparencia ni proclives a quebrantarla. Consideramos que la contratación por situaciones de emergencia no es incompatible con la participación de diversos invitados por la entidad contratante, invitación que debe darse en tanto los destinatarios cumplan los requisitos y exigencias propios para el tipo de obra, bien o servicio.

En la misma línea de preservar los principios de transparencia y competencia en los procedimientos precontractuales, estimamos que el hecho de que un organismo multilateral o un gobierno extranjero financie el respectivo contrato público no justifica la inexistencia de un procedimiento precontractual concursado a efectos de obtener pluralidad de ofertas entre las cuales decidir la mejor, cumpliendo los cánones preestablecidos en la legislación aplicable.

Por otro lado, es una realidad aceptada en la teoría y en la jurisprudencia que, por razones de seguridad jurídica, la legislación debe tener un grado de estabilidad en el tiempo, la misma que permite, tanto a la administración pública como a la administración de justicia, decantar su aplicación, brindando confianza legítima a los



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

administrados. En el ámbito de la contratación pública es trascendente, tanto para la administración como para los interesados en el referido campo de contratación, por las mismas razones de estabilidad, que la normativa secundaria aplicable y exigible *no sufra repentinas variaciones* (muchas veces irracionales), pues las mismas afectan la certeza y la agilidad en los procedimientos precontractuales, ya que tales cambios – lastimosamente frecuentes – implican nuevas interpretaciones y ajustes para las entidades contratantes, como también para los potenciales oferentes. Y, con frecuencia, ajustes informáticos para el propio SERCOP.

En definitiva, la estabilidad de la normativa sobre contratación pública es una exigencia esencial de la eficiencia y eficacia como conceptos constitucionales rectores de la administración pública, como también de una política pública que, por su trascendencia, ha ameritado su inclusión constitucional en el Art. 288 de la Ley suprema (nos referimos a la política de contratación pública). Dicha estabilidad contribuye notoriamente a la agilidad procedimental y de resultados.

Cuando nos referimos a la normativa sobre contratación pública en la presente exposición de motivos, aludimos a las normas que expide la Dirección General del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), a través de su titular.

Estimamos que la contratación pública, como política de Estado que orienta tal campo de acción, exige una valoración previa del Presidente Constitucional de la República cuando se trata de expedir *normas complementarias* a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública o de la Ley que la sustituya. Consideramos en extremo irracional, en función del impacto económico de la contratación pública para las entidades contratantes, como también un súper poder para un órgano administrativo ejecutor, que el titular de la Dirección General del SERCOP tenga la facultad directa o delegada de innovar, reformar, derogar preceptos que operativizan los procedimientos de contratación pública. La experiencia ha demostrado que el ejercicio de la referida facultad normativa – reglamentaria, no legal – ha puesto reiteradamente en aprietos la gestión eficaz de las entidades contratantes.

Creemos que lo coherente con el concepto constitucional consagrado en el Art. 147, numeral 5 de la máxima Ley, de que el Presidente de la República *dirige la administración pública*, es que esta autoridad sea la que *complemente las normas de contratación pública previstas en la Ley de la materia*, y no el titular o la titular de la Dirección General del Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP. La forma de dicha complementación debe darse a través de las pertinentes **reformas reglamentarias**.

Cabe indicar que la referida Dirección General (actual SERCOP, antes INCOP), desde la publicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública el 4 de Agosto de 2008, ha expedido **más de 115 resoluciones**.

Por otro lado, la certera política pública constitucional de priorizar los productos y servicios provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, no debe, invirtiendo los patrones lógicos, el sentido



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

común y la realidad de la capacidad productiva de tales sectores, conducir a expedir irracionalmente normas que conlleven la exigencia de contratar a tales sectores para servicios que, por su volumen, no pueden prestar efectivamente con eficacia y buen precio. La existencia de normas en tal sentido, lejos de orientarse a cumplir la política pública de estímulo prevista en el referido Art. 288, conduce a la desnaturalización, quiebra y devaluación del indicado positivo propósito, y, por supuesto, a la crítica sustentada de las entidades contratantes que se ven afectadas en su gestión por la imposibilidad de cumplir, con buen precio y eficacia, los proyectos planificados.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

- Que,** La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 134 numeral 1 determina que la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde, entre otros, 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”*;
- Que,** La Norma Suprema en su artículo 147 numeral 5 ordena que *“Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”*;
- Que,** El artículo 288 de la Carta Magna establece que *“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.”*;
- Que,** El artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su numeral 1 indica que corresponde *“A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros”*, entre otros, el presentar los proyectos de ley para consideración de la Asamblea Nacional;
- Que,** La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 7 define al Sistema Nacional de Contratación Pública como *“el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley”*;
- Que,** El mismo cuerpo legal en su artículo 9 define los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, entre los que se encuentran el asegurar la transparencia, eficiencia y calidad de la contratación pública, así como agilizar, simplificar y modernizar los procesos de contratación;
- Que,** En la misma norma, el artículo 10 crea el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) como ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública;



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

- Que,** La transparencia, como principio de administración pública y de gestión en el terreno de la contratación estatal, no debe admitir excepciones, ni aún en el caso de las contrataciones por situaciones de emergencia. En efecto, éstas deben seguir procedimientos especialmente ágiles, pero no por ello ausentes de transparencia ni proclives a quebrantarla. La contratación por situaciones de emergencia no es incompatible con la participación de diversos invitados por la entidad contratante, invitación que debe darse en tanto los destinatarios cumplan los requisitos y exigencias propios para el tipo de obra, bien o servicio;
- Que,** En la misma línea de preservar los principios de transparencia y competencia en los procedimientos precontractuales, el hecho de que un organismo multilateral o un gobierno extranjero financie el respectivo contrato público no justifica la inexistencia de un procedimiento precontractual concursado a efectos de obtener pluralidad de ofertas entre las cuales decidir la mejor, cumpliendo los cánones preestablecidos en la legislación aplicable;
- Que,** Es una realidad aceptada en la teoría y en la jurisprudencia que, por razones de seguridad jurídica, la legislación debe tener un grado de estabilidad en el tiempo, la misma que permite, tanto a la administración pública como a la administración de justicia, decantar su aplicación, brindando confianza legítima a los administrados. En el ámbito de la contratación pública es trascendente, tanto para la administración como para los interesados en el referido campo de contratación, por las mismas razones de estabilidad, que la normativa secundaria aplicable y exigible no sufra repentinas variaciones (muchas veces irracionales), pues las mismas afectan la certeza y la agilidad en los procedimientos precontractuales, ya que tales cambios, lastimosamente frecuentes, implican nuevas interpretaciones y ajustes para las entidades contratantes, como también para los potenciales oferentes. Y, con frecuencia, ajustes informáticos para el propio SERCOP;
- Que,** En definitiva, la estabilidad de la normativa sobre contratación pública es una exigencia esencial de la eficiencia y eficacia como conceptos constitucionales rectores de la administración pública, como también de una política pública que, por su trascendencia, ha ameritado su inclusión constitucional en el artículo 288 de la Ley suprema (la política de contratación pública). Dicha estabilidad contribuye notoriamente a la agilidad procedimental y de resultados;
- Que,** La contratación pública, en su faceta de política de Estado que orienta tal campo de acción, exige una valoración previa del Presidente Constitucional de la República cuando se trata de expedir normas complementarias a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública o de la Ley que la sustituya;
- Que,** Es en extremo irracional, en función del impacto económico de la contratación pública como acción administrativa, para las entidades contratantes, como también un super poder para un órgano administrativo ejecutor, que el titular de la Dirección General del SERCOP tenga la facultad directa o delegada de innovar, reformar, derogar preceptos que operativizan los procedimientos de



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

contratación pública. La experiencia ha demostrado que el ejercicio de la referida facultad normativa – reglamentaria, no legal – ha puesto reiteradamente en aprietos la gestión eficaz de las entidades contratantes;

Que, Lo coherente con el concepto constitucional consagrado en el artículo 147 numeral 5 de la Máxima Ley de que el Presidente de la República dirige la administración pública, es que esta autoridad sea la que complemente las normas de contratación pública previstas en la ley de la materia, y no el titular o la titular de la Dirección General del Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP. La forma de dicha complementación debe darse a través de las pertinentes reformas respecto de la normativa de aplicación (Reglamento) de dicha ley; y,

Que, La certera política pública constitucional de priorizar los productos y servicios provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, no debe conducir a expedir irracionalmente normas que conlleven la exigencia de contratar a tales sectores para servicios que, por su volumen, no pueden prestar efectivamente con eficacia y buen precio. La existencia de normas en tal sentido, lejos de orientarse a cumplir la política pública de estímulo prevista en el artículo 288 de la Constitución, conduce a la desnaturalización del indicado positivo propósito, y, por supuesto, a la crítica sustentada de las entidades contratantes.

En ejercicio de la atribución consagrada en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador,

Expide la siguiente

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Art. 1.- Agréguese el siguiente párrafo al final del numeral 8 del artículo 2:

“Las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en un cincuenta por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias, que sean contratistas en aplicación del giro específico del negocio deberán aplicar la legislación que rige al sector público en el cumplimiento del respectivo contrato.”

Art. 2.- Agréguese al artículo 3 el siguiente párrafo:

“En ningún caso, como consecuencia de lo establecido en el párrafo anterior, los contratos que celebren las entidades contratantes se suscribirán sin haberse realizado previamente el respectivo procedimiento precontractual concursado en función del monto y tipo de contrato. Esta prohibición regirá aún cuando los respectivos convenios o acuerdos no incluyan financiamiento.”

Art. 3.- En el numeral 16 del artículo 10, elimínese la palabra “certificar”.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Art. 4.- Agréguese al final del artículo 11 el siguiente párrafo:

“El Director o la Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, no tendrá facultad normativa directa ni delegada.”

Art. 5.- Al final del artículo 44 agréguese los siguientes incisos:

“El SERCOP se asegurará de que los precios de los bienes y servicios incluidos en el catálogo electrónico no superen el valor de mercado. En caso de que tales precios sean superiores a dicho valor, las entidades contratantes podrán iniciar, tramitar y concluir los respectivos procedimientos precontractuales de conformidad con la ley, debiendo notificar previamente al SERCOP, sin que éste pueda bloquear, impedir o dificultar la utilización de la correspondiente herramienta tecnológica a utilizarse en el pertinente procedimiento precontractual.

La misma prohibición regirá respecto de los bienes, obras y servicios catalogados en el catálogo dinámico inclusivo.”

Art. 6.- En el artículo 46 elimínese el último inciso. En su lugar agréguese dos nuevos incisos con el siguiente texto:

“El SERCOP no podrá obligar a las entidades contratantes a contratar utilizando el catálogo electrónico, inclusivo o no, con personas naturales, jurídicas o consorcios que no tengan la capacidad efectiva suficiente para cumplir, en cada caso, eficazmente los respectivos contratos, ni a precios superiores a los de mercado.

La obligación de utilizar el catálogo electrónico no regirá ni se aplicará por parte de las entidades contratantes en los casos en que los bienes y servicios catalogados no cumplan las exigencias, requisitos, descripciones y especificaciones determinadas por las entidades contratantes. La misma restricción regirá para el catálogo dinámico inclusivo. En estos casos las entidades contratantes podrán iniciar, tramitar y concluir los pertinentes procedimientos precontractuales sin restricciones, limitaciones ni oposiciones del SERCOP.”

Art. 7.- Sustitúyase el segundo párrafo del artículo 57 por el siguiente texto:

“La entidad podrá contratar, previa selección de entre las propuestas que se presenten como consecuencia de una invitación directa a al menos tres personas o instituciones inscritas en el RUP, con experiencia en el respectivo ámbito contractual, bajo responsabilidad de la máxima autoridad o su delegado, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia. En caso de presentarse una sola propuesta, la misma podrá ser adjudicada si cumple las pertinentes exigencias de los pliegos y de la normativa aplicable.”

Art. 8.- En la Disposición General Primera agréguese el siguiente inciso:



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

“El incumplimiento de la presente ley producirá la destitución de los funcionarios competentes, previo el seguimiento de las reglas del debido proceso.”

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Las normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; las normas y políticas sectoriales de contratación pública que deben aplicar las entidades competentes; la normativa para la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Contratación Pública; los pliegos precontractuales aprobados por el SERCOP y, en general, toda norma que a cualquier título expida el SERCOP, no podrá alterar el sentido de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ni afectar la eficiencia, eficacia y agilidad de las acciones de las entidades contratantes. Tampoco podrá el SERCOP, a través de ninguno de sus órganos, establecer requisitos, limitaciones o condiciones que desnaturalicen, menoscaben, afecten, desvirtúen o reformen las normas previstas en el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y sus variantes.

SEGUNDA.- Las normas complementarias a la ley en materia de contratación pública serán expedidas privativamente por el Presidente Constitucional de la República a través del reglamento a la misma y sus reformas. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia del SERCOP de aprobar los pliegos de uso obligatorio por parte de las entidades contratantes. Dichos pliegos están sometidos al ordenamiento jurídico de la República. Las exigencias tecnológicas no podrán contravenir dicho ordenamiento jurídico.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- La Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, dentro del término de CIENTO VEINTE (120) DÍAS contados a partir de la publicación de la presente ley, analizará las resoluciones vigentes del SERCOP que, siendo compatibles con el sentido de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública por lo correcto de su contenido, deban incorporarse en la pertinente reforma reglamentaria en aplicación de la presente ley, debiendo someter, dentro del mismo período, a consideración del Presidente de la República su inclusión en el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. La reforma reglamentaria deberá expedirse en el término de 30 días contados desde la recepción de la propuesta de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República al titular de la Función Ejecutiva. La Secretaría General Jurídica contará con el apoyo especializado que considere necesario.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley Orgánica regirá desde su publicación en el Registro Oficial y deroga toda norma de igual o inferior jerarquía que la contradiga. Por lo mismo, de existir normas que habiliten lo que esta ley prohíbe o elimina, o que prohíban lo que esta ley habilite, serán jurídicamente ineficaces.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Dado en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los