



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

“LA CATALOGACIÓN UNIVERSAL DE BIENES Y SERVICIOS PARA EVITAR  
LA DISCRECIONALIDAD EN LA SELECCIÓN DE TIPOS  
DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN.”

Autor

Christian José Gallardo Vergara

Año  
2018



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

“LA CATALOGACIÓN UNIVERSAL DE BIENES Y SERVICIOS PARA EVITAR  
LA DISCRECIONALIDAD EN LA SELECCIÓN DE TIPOS DE PROCESOS DE  
CONTRATACIÓN.”

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos  
para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados  
de la República

Profesor Guía

Mgs. Jaime Villacreses Valle

Autor

Christian José Gallardo Vergara

Año

2018

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

Mgs. Jaime Andrés Villacreses Valle

C.I.: 1714040670

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

“Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones legales vigentes que regulan los trabajos de titulación”.

---

José Gabriel Terán Naranjo  
Magister en Abogacía  
C.I.: 0502272792

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

---

Christian José Gallardo Vergara

C.I.: 1710897925

## **DEDICATORIA**

*En primer lugar a mis padres, quienes fueron las personas que desde el primer instante de mi vida me brindaron su apoyo, amor y entrega incondicional. Para mis amados hijos Juan Camilo y José Emilio que son la razón y la fuerza por la que cada día me propongo a ser mejor para constituirme en un ejemplo a seguir. A mi familia en general ya que cada uno de ellos fueron un gran soporte con sus palabras y consejos. Una mención especial para mi gran amigo Fernando Batidas con el que compartí muchos momentos especiales y de cardería universitaria el que me está protegiendo desde el cielo.*

## **AGRADEMIENTO**

*En primer lugar a Dios, por darme la oportunidad de poder cumplir con las metas planteadas, guiar y protegerme cada día de mi vida, a mis padres, a mi familia por brindarme todo el apoyo necesario para poder seguir adelante con mis estudios, dándome palabras de aliento y mostrándome con su ejemplo lo importante de poder cumplir con los objetivos planteados en la vida.*

## **RESUMEN**

Los procedimientos de Contratación Pública en Ecuador han sido un punto importante de discusión a nivel político y social, en el sentido de que constantemente se cuestiona su transparencia, ya sea por los oferentes adjudicados, por los montos contractuales e inclusive por la necesidad de adquisición de un bien o contratación de un servicio. Por esta razón, con el objetivo de prevenir cualquier tipo de irregularidad, en el año 2008 se promulga la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, donde se incorporan procedimientos ágiles, dinámicos, transparentes, que estimulan la participación nacional y la utilización de medios tecnológicos que permiten cumplir los principios promulgados en la Ley y su respectivo Reglamento General. Precisamente un tema de gran importancia que se incorpora en este cuerpo legal, es la normalización de bienes y servicios, cuya finalidad es el poder establecer el tipo de procedimiento precontractual a seguirse en virtud de la categorización de bien como normalizado o no normalizado. Es en este aspecto, es donde existen una divergencia de criterios y hasta una discrecionalidad de las entidades contratantes en la adquisición de bienes y contratación de servicios, ya que en materia de contratación pública, la normalización no se realiza en base a un parámetro técnico, sino únicamente en base al factor mejor precio; hecho que debe modificarse, a fin de que no se vulneren los principios de la contratación pública, pues debe pretenderse alcanzar una catalogación universal que permita que la contratación pública sea menos vulnerable, más eficiente y ágil.

## **ABSTRACT**

The Public Procurement procedures in Ecuador have been an important point of discussion at the political and social level, in the sense that their transparency is constantly questioned, whether by the awarded bidders, by the contractual amounts and even by the need to acquire a good or contracting a service. For this reason, in order to prevent any type of irregularity, in 2008 the Organic Law of the National System of Public Procurement was enacted, incorporating dynamic, dynamic and transparent procedures that stimulate national participation and the use of means technologies that allow compliance with the principles promulgated in the Law and its respective General Regulations. Precisely a topic of great importance that is incorporated in this legal body, is the standardization of goods and services, whose purpose is to establish the type of pre-contractual procedure to be followed by categorizing good as normalized or non-standardized. It is in this aspect, where there is a divergence of criteria and even a discretion of the contracting entities in the procurement of goods and contracting of services, since in terms of public procurement, standardization is not made based on a technical parameter, but only on the basis of the best price factor; a fact that must be modified so that the principles of public procurement are not violated, since a universal catalog should be sought to allow public procurement to be less vulnerable, more efficient and more agile.

# ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN .....	1
1. CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR .....	2
1.1 Sistema Nacional de Contratación Pública y sus principios ...	2
1.2 Procesos de Contratación Previstos en la LOSNCP .....	7
1.2.1 Procedimientos precontractuales de Bienes y Servicios Normalizados .....	8
1.2.2 Procedimientos precontractuales de Bienes y Servicios no Normalizados .....	16
2 CAPÍTULO II: NORMALIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS .....	22
2.1 Bienes y servicios normalizados y no normalizados.....	22
2.2 Normalización de bienes y servicios .....	29
2.3 Propuesta de procedimiento de normalización de bienes y servicios .....	30
3 CAPÍTULO III: PROCESO DE CONTRATACIÓN A TRAVÉS DE CATÁLOGO ELECTRÓNICO Y LA NECESIDAD DE CATALOGACIÓN UNIVERSAL DE BIENES Y SERVICIOS A SER CONTRATADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS .....	32
3.1 ¿Cuál es el fin de la propuesta de incluir a los bienes y servicios en el catálogo electrónico? .....	32
3.2 Necesidad de catalogación universal de bienes y servicios a ser adquiridos por entidades públicas para evitar la discrecionalidad en la selección de contratistas en los procesos de contratación.....	35

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	37
4.1 Conclusiones .....	37
4.2 Recomendaciones .....	39
REFERENCIAS .....	40

## 1 INTRODUCCIÓN

Los procedimientos de Contratación Pública en Ecuador han sido a lo largo de nuestra historia un punto importante de discusión a nivel político y social, puesto que en los distintos gobiernos de turno se ha observado contrataciones controversiales. Es por estas razones, que para prevenir cualquier tipo de irregularidad en las contrataciones del Estado, en el año 2008 se promulga la LOSNCP, donde se contemplan procedimientos ágiles, dinámicos, transparentes, que estimulan la participación nacional y la utilización de medios tecnológicos.

Un tema de gran importancia es la normalización de bienes y servicios, cuya finalidad es el poder establecer el tipo de procedimiento precontractual a seguirse en virtud de la categorización de bien como normalizado o no normalizado. Es en este aspecto existen una divergencia de criterios y una discrecionalidad de las entidades contratantes en la adquisición de bienes y contratación de servicios, ya que depende de la catalogación o no que haga el SERCOP, se permitirá elegir el proceso de contratación que corresponda. Estas consideraciones hasta cierto punto en función de intereses institucionales y susceptibles a la discrecionalidad de los funcionarios de turno, han ocasionado que un mismo objeto contractual sea contratado por distintos tipos de procesos e incluso con presupuestos que difieren.

Así mismo, después de ya casi una década de promulgada la LOSNCP y por ende el empleo de cada uno de los distintos tipos de procesos de contratación, con sus debidas adecuaciones y ajustes tanto técnicos como jurídicos, se ha evidenciado que el proceso de compra por Catálogo Electrónico es el menos vulnerable y ágil, por cuanto basta el uso adecuado del Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE) para la contratación inmediata de un bien o servicio, a un precio que ya ha sido oficializado a su momento por el SERCOP y que incluso puede ser más beneficioso para la entidad contratante.

## **1. CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR**

### **1.1 Sistema Nacional de Contratación Pública y sus principios**

En el Ecuador, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (En adelante LOSNCP), publicada mediante Registro Oficial Suplemento 395 del 04 de agosto de 2008, se promulgaron diversas normativas que regularon la realización de las compras públicas del Estado. El origen de la contratación pública en el Ecuador tiene sus antecedentes más remotos en las diversas Leyes de Hacienda de 1863, y sus posteriores reformas 1830, 1912, 1924 y 1928, en las cuales se empezó con la regulación de las compras de insumos y de materiales para el funcionamiento del gobierno.

Posteriormente, en el año de 1960, ésta ley fue reformada, debido principalmente a la necesidad de contar con una partida presupuestaria para disponer de fondos, previo a la celebración del contrato público, que exigía el egreso de fondos públicos. Cuatro años más tarde se promulgó la Ley de Licitaciones del año 1964, misma que se reformó en varias ocasiones, hasta el año de 1974 cuando entró en vigencia la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, que incorporó distintas figuras jurídicas del derecho administrativo como la terminación unilateral y anticipada del contrato, los principios de la licitación, las bases y la partida presupuestaria debidamente autorizada por la entidad contratante, entre otras. (Zuñiga, 2011, pág. 69)

En el año de 1990 se promulgó la Ley de Contratación Pública, cuya regulación incorporó preceptos específicos para las instituciones públicas; adicionalmente, en este mismo periodo, se promulgaron leyes para contrataciones especiales, como en las contrataciones petroleras.

“En el año 1998 se promulga la Ley de Consultoría, cuyo ámbito de aplicación comprendía la prestación de servicios profesionales especializados, con funciones específicas a realizar como: identificar,

planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo en sus niveles de pre-factibilidad, diseño u operación, así como la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios, económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación” (Chinea, 2014).

En esta Ley además se establecía la normativa relativa a:

Los consultores, consorcios, compañías consultoras, contratos de consultoría, procedimientos de contratación, garantías, creando el Comité de Consultoría, Registro y Fondo de Consultoría; y comprendía en su ámbito a las entidades del Sector Público, teniendo un ámbito mucho más amplio que las anteriores, que incluía “los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios que celebraba el Estado, los organismos, dependencias y demás entidades públicas” (Chinea, 2014).

Esta Ley tuvo vigencia hasta el año 2008, cuando se promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que según la autora María Rivas permitió la unificación del sistema de contratación pública en el Ecuador, completando todos los aspectos normativos; y seguidamente explica que:

“La ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios (no regulados por la Ley de Consultoría), completan el ámbito de la Ley, excluyéndose los contratos de régimen especial. A base de cuantías específicas se establecía la contratación directa, en los casos de cuantías mínimas, y luego y en orden ascendente el concurso privado de precios, el concurso público de precios, el concurso público de ofertas y la licitación pública, concursos tramitados por un Comité de Contrataciones, integrado por cinco miembros” (Rivas, 2014).

La LOSNCP establece procedimientos novedosos, asistido de herramientas tecnológicas y principios, que buscan regularizar las relaciones bilaterales entre la entidad contratante y los proveedores, tanto particulares como públicos, para

los distintos procesos de adquisición de bienes, contratación de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría. Además, de acuerdo con el criterio de la autora, esta normativa permitió la unificación de criterio para lograr una regulación completa de la contratación pública, estableciendo diversos tipos de procedimientos a realizarse, lo cual optimiza la utilización de los recursos del Estado; y también considera que otro de los avances importantes de esta norma tienen que ver con:

“El sistema de modalidades de garantías que debía rendir los oferentes u los contratistas, así como lo referente a las capacidades e inhabilidades especiales u generales para contratar, o sobre la nulidad de las contrataciones: sobre los requisitos, forma y registro de contratos: sobre los reajustes de precios; sobre las recepciones; sobre contratos complementarios y adicionales; sobre terminación de contratos; registro de contratistas y sobre las responsabilidades de quienes intervienen en los procesos de contratación” (Ibídem).

Es así que, con la finalidad de superar los inconvenientes presentados con los anteriores normas y de unificar todos los procesos precontractuales realizados por el Estado, e incorporar uso de las herramientas tecnológicas, así como también emplear novedosos y efectivos procesos se promulgó la LOSNCP, en donde se incorporan los procedimientos precontractuales para los bienes y servicios normalizados y no normalizados, sus elementos, la forma en que se ejecutan y su viabilidad.

En cuanto al Sistema Nacional de Contratación Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LOSNCP: “Es 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” (LOSNCP, 2015): y se rige por los siguientes principios:

La LOSNCP para el cabal cumplimiento de su objetivo y las relaciones derivadas entre los proveedores y entidades contratantes ha previsto apoyarse

en diez principios que se encuentran previstos en su artículo 4, siendo éstos: “legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.” De este modo, a continuación se analizan brevemente cada uno de estos principios:

**Principio de Legalidad.-** Es uno de los principios más conocidos e importantes en materia Administrativa, conocido también como principio de prevalencia de la ley, mismo que procura que las entidades contratantes, en su calidad de representantes del Estado, enmarquen sus actuaciones únicamente en lo que se encuentra previsto por la ley, y así evitar cualquier tipo de discrecionalidad. Además se busca que cada una de las acciones tomadas por las entidades contratantes, estén estrictamente sujetas a las normas vigentes y de acuerdo a su jurisdicción. (López, Pérez, & Aguilar, 2016)

**Principio de Trato Justo.-** Como su propia denominación lo indica, consiste en que todas las personas naturales y jurídicas, tengan el acceso adecuado para ser proveedores del Estado y participar en las mismas condiciones (Kingsbury & Stewar, 2016, pág. 78); es decir, que se permita que estas personas puedan concursar en los procesos precontractuales elevados en el Sistema Oficial de Contratación del Estado (En adelante SOCE) salvo en sus casos excepcionales.

**Principio de Igualdad.-** A través de éste, se ve reflejado en el trato equitativo de las entidades contratantes hacia los proveedores del Estado interesados en participar en un proceso precontractual; quienes tienen la oportunidad de acceder con las mismas condiciones a los requerimientos necesarios. Además este principio garantiza que no existan contrataciones direccionadas o preferenciales, ya que las entidades contratantes deben realizar sus requerimientos en base a especificaciones técnicas que puedan ser cumplidas por una variedad de oferentes.

**Principio de Calidad.-** Es el conjunto de características técnicas solicitadas por las entidades contratantes para la adquisición de un bien, obra o servicio, que deben ser cumplidas a cabalidad por los oferentes. Este pleno cumplimiento de

los requerimientos garantiza que el objeto contractual sea cumplido a cabalidad, y por lo tanto que sea un bien, obra o servicio que reúna los requerimientos para cubrir la necesidad originada. “La calidad en la gestión pública, comprende cumplir con el principio de eficacia, orientado a la satisfacción de los intereses ciudadanos” (Canales, 2012, pág. 118)

Principio de Vigencia Tecnológica.- Está orientado al uso de herramientas tecnológicas de vanguardia, para poder realizar procesos de contratación pública simples, ágiles; que permitan además cumplir los principios de concurrencia, publicidad y participación tecnológica oportunamente. Con esto se garantiza que se cumpla con requerimientos de modernidad tecnológica. Puede definirse como “aquel que supone que los bienes, servicios o la ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con la efectividad de los fines requeridos desde el mismo momento en que son contratados.” (Pintos, 2017, pág. 82)

Principio de Oportunidad.- Este principio se relaciona con la celeridad con la que deben realizarse los procesos de contratación pública, que además deben cubrir las necesidades sociales, es decir, aquellas que contemplan en los programas anuales de contratación de las entidades contratantes, o aquellas que surjan y requieran atenderse en forma oportuna. Se refiere a la forma con que “deben actuar todos aquellos que cumplen funciones públicas, para satisfacer plenamente las necesidades de la administración y no incurrir en retardos injustificados” (Castro, 2010, pág. 108)

Principio de Concurrencia.- Implica la promoción de la participación de una mayor cantidad de proveedores, siempre que cumplan con los requerimientos solicitados y perfiles adecuados para la contratación del bien, obra o servicio. Este principio se encuentra limitado por las condiciones impuestas por las entidades contratantes.

Principio de Transparencia.- Implica la vigilancia de las actuaciones de las entidades contratantes y de sus responsables, con la finalidad de garantizar el uso ético de los recursos públicos. “Según este principio, la actividad

administrativa es de dominio público, salvo los casos de reserva de ley” (Herrera, 2012, pág. 337)

Principio de Publicidad.- Según Agustín Gordillo, “significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas” (Gordillo, 2017, pág. 106). Este principio se ha logrado establecer a través de las herramientas tecnológicas con las que se cuenta actualmente, ya que a través del Portal de Compras Públicas, se permiten un acceso público de la información relativa a las contrataciones, para que puedan ver visualizadas por cualquier persona interesada. Este principio además se encuentra garantizado por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que obliga a las entidades contratantes a transparentar la información y garantizar el acceso de la misma.

Principio de Participación Nacional.- Mediante la aplicación de este principio, se procura la mayor participación de oferentes a nivel nacional, por lo que se promueve la participación local de donde se realiza el procedimiento. Con esto se garantiza que todos los proveedores tengan acceso a las contrataciones del Estado, buscando también la equidad. (López, Pérez, & Aguilar, 2016)

## **1.2 Procesos de Contratación Previstos en la LOSNCP**

La LOSNCP ha instaurado en la legislación ecuatoriana una serie de procedimientos precontractuales que son novedosos; y que en ejercicio de los principios antes descritos, se procura la realización de procesos ágiles, eficientes y eficaces, orientados a la satisfacción de necesidades de las entidades contratantes, que a su vez implica mejores y mayores beneficios para los usuarios. Con la finalidad de dar un mejor entendimiento y un manejo adecuado de la información, debe señalarse que se han realizado distintas clasificaciones del tipo de procedimientos previstos en la ley.

En primer lugar, en sujeción a lo establecido en el artículo 6 de la LOSNCP, es necesario hacer una diferenciación entre el tipo de adquisición, contratación y/o arrendamiento, de los cuales tenemos: bienes; obras; y, servicios (incluidos los

de consultoría). Posteriormente se hace una puntualización del tipo del objeto de la contratación, de lo que se tiene: “bienes y servicios normalizados; bienes y servicios no normalizados; obras; y, consultoría”.

En ésta clasificación no se hace referencia al arrendamiento de inmuebles, toda vez que se los realiza a través de Procedimiento Especial, dispuesto en el artículo 59 de la LOSNCP. Otro tipo de clasificación, se da en función al monto de contratación, misma que se determina a través del cálculo del coeficiente dispuesto para cada proceso, de acuerdo al presupuesto inicial del Estado, que varía cada año. Mientras que los procesos de contratación pública contemplados en la LOSNCP a partir del artículo 44 hasta el 52 son: “Catálogo Electrónico; Ínfima Cuantía; Subasta Inversa Electrónica; Menor Cuantía; Cotización; Licitación; Contratación Integral por precio fijo; Contratación Directa; Lista Corta; Concurso Público; Procedimientos Especiales; Régimen Especial.”

Estos procedimientos, si bien es cierto tienen particularidades, también comparten muchas similitudes, ya que están sujetos al mismo sistema, e incluso ciertas etapas contractuales que comparten los procedimientos citados anteriormente. Con finalidad de tener un mejor entendimiento, se optó por hacer una diferenciación de bienes y servicios normalizados y no normalizados, así mismo a puntualizar en cada uno de los procesos que corresponden a cada uno.

### **1.2.1 Procedimientos precontractuales de Bienes y Servicios Normalizados**

El al Servicio Nacional de Contratación Pública (En adelante SERCOP) a través de la LOSNCP hace una puntual diferenciación en los criterios que definen los procedimientos precontractuales para los procedimientos que se deben emplear para los bienes y servicios normalizados o en su caso los no normalizados. Así, en el artículo 6, numeral 2 de la LOSNCP se define a los bienes normalizados como aquellos “cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados”, logrando de ésta forma dar las

cualidades precisas para aquellos objetos contractuales en los que, para su contratación se emplearán los procedimientos alusivos a su clasificación. En tal virtud, y de acuerdo con lo que se determina en la LOSNCP, manuales virtuales del SERCOP y documentación oficial del SOCE, a continuación se explicará los procesos a emplearse para los bienes y servicios normalizados.

#### **1.2.1.1 Compras por Catálogo Electrónico**

Es un tipo de procedimiento dinámico que se aplica para la contratación directa de bienes o servicios normalizados que se encuentren disponibles en el Catálogo Electrónico, previa celebración de un Convenio Marco entre el SERCOP y los proveedores interesados en ofertar un determinado bien o servicio. El Convenio marco, es el instrumento mediante el cual el SERCOP y los proveedores acuerdan, en sujeción al cumplimiento de las características técnicas y condiciones de entrega, la provisión de un bien o la prestación del servicio determinado, mismos que se encontrarán disponibles a través del tipo de compra conocido como Catálogo Electrónico, en el que se puede visualizar las características y condiciones principales de los mismos. (LOSNCP, 2015)

Para contratar un bien o servicio a través de éste medio, la entidad contratante haciendo uso de la herramienta catálogo electrónico, primero verifica la disponibilidad de bien o servicio para ser adquirido en ese momento, emitiéndose una orden de compra de forma electrónica, para luego mediante la entrega de la factura y la suscripción del acta entrega de recepción, proceder con la finalización del proceso.

La compra por Catálogo Electrónico se perfecciona con la orden de compra, que es emitida de forma electrónica, siendo la documentación de respaldo con el que se comprueba en el SOCE, el expediente de compra que contiene las características técnicas del bien o servicio adquirido y las condiciones en las que se realizó la contratación.

Una de las particularidades de este procedimiento, es que no se establece la suscripción de un contrato entre el adjudicatario y la entidad contratante, sino

que existe la suscripción del Convenio Marco previo, en el cual se estableció las condiciones de la provisión del bien o servicio, que sirve de base en caso de existir alguna controversias. (Baldeón I. , 2008)

Es importante mencionar que bajo disposición expresa del artículo 46 de la LOSNCP, se prevé que las Entidades contratantes tiene la obligación de consultar el catálogo electrónico antes de realizar procesos de adquisición de bienes y servicios; y “solo en caso de que el bien o servicio requerido no se encuentre catalogado se podrá realizar otros procedimientos de selección para la adquisición de bienes o servicios” (LOSNCP, 2015)

Así, las entidades contratantes antes de determinar el tipo de proceso precontractual deben verificar la disponibilidad en el catálogo electrónico de forma obligatoria, disposición que permite que los procesos sean efectuados en primera instancia por procesos dinámicos, garantizando la celeridad. Si bien es cierto, la suscripción del convenio marco es competencia del SERCOP, el artículo 46 de la LOSNCP prevé que las entidades contratantes que cuenten con ofertas de mejor costo que las que aparecen publicadas en el catálogo electrónico, pueden informar al SERCOP para su conocimiento, de tal modo que se confirme la mejor opción de contratación; de allí se comprende que existen dos opciones de compra de bienes y servicios normalizados, una a través del convenio marco y otra cuando otro proveedor ofrezca mejores condiciones de venta.

### **1.2.1.2 Subasta Inversa Electrónica**

Es un procedimiento dinámico aplicable para la adquisición de bienes y servicios normalizados, dispuesto en el artículo 47 de la LOSNCP, que en criterio del autor Cristóbal Vaca es:

“Un mecanismo de contratación “residual” (residual=parte o proporción que queda de un todo), es un procedimiento precontractual para adquirir bienes o servicios que se encuentren estandarizados con las mismas características técnicas; hecho lo cual, los proveedores llegan a una

fase de puja en la que se adjudicará al proveedor que oferte el menor precio” (Vaca, 2009, pág. 25).

Este procedimiento consiste en que los proveedores de bienes o servicios normalizados a contratarse, realicen una puja a la baja en el precio de los productos ofertados, durante un tiempo determinado, siempre que hayan cumplido de forma previa con las especificaciones técnicas de los Pliegos elaborados por la entidad contratante, y su cuantía sea mayor a la establecida en el artículo 44 del Reglamento de la LOSNCP. En este sentido, la autora María Inés Baldeón, considera que:

“La Subasta Inversa, en general, de acuerdo a las definiciones constantes en la doctrina y en el derecho comparado, es en consecuencia, un procedimiento precontractual para adquirir bienes o servicios que se encuentren estandarizados con las mismas características técnicas; hecho lo cual, los proveedores llegan a una fase de puja en la que se adjudicará la adquisición del bien o la prestación del servicio al proveedor que oferte el menor precio” (Baldeón, 2008, pág. 36).

La subasta inversa consta de dos etapas, una procesal de la calificación de ofertas de los proveedores concursantes que entregan sus ofertas para que sean habilitadas para el proceso de puja; y una la segunda etapa de puja, donde los proveedores habilitados durante el tiempo establecido, envían sus ofertas económicas en una competencia en tiempo real, que deberán tener como rango mínimo de variación el del 1%. (Baldeón I. , 2008)

La Compra por Catálogo Electrónico y la Subasta Inversa Electrónica son procedimientos dinámicos, propios de bienes y servicios normalizados, que buscan adquirir un bien y servicio al precio más bajo, con las mejores características técnicas y de una forma.

El artículo 47 de la LOSNCP prevé que “los resultados de los procesos de adjudicación por subasta inversa serán publicados en el Portal de Compras

Públicas para que se realicen las auditorías correspondientes”; y también que en el caso de que existiera una sola oferta calificada o un solo proveedor habilitado, “el único objetivo de la sesión será mejorar la oferta económica”; y “si después de la sesión de negociación se obtiene una oferta definitiva favorable a los intereses nacionales o institucionales, la entidad procederá a contratar con el único oferente” (LOSNC, 2015). Así mismo la LOSNC en su artículo 47 ha previsto que en la etapa final de fase contractual se haga un Acta Entrega Recepción del Bien o Servicio contratado en la que se puede hacer efectiva la comprobación técnica de lo contratado.

Cabe destacar que el procedimiento de subasta inversa, solo es procedente para los bienes y servicios normalizados que no aparezcan publicados en el Catálogo Electrónico. En cuanto a la definición de bienes y servicios normalizados el artículo 6, numeral 2, de la LOSNC prevé que son aquellos “cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados”; mientras que el artículo 42 del Reglamento de la LOSNC prevé:

“Los bienes y servicios normalizados son aquellos cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones” (RGLOSNC, 2016).

En este sentido, los autores Daniel López, Antonio Pérez y José Aguilar señalan que:

“Los bienes y servicios normalizados son aquellos que han sido estandarizados por la propia entidad contratante, es decir, que se definen especificaciones técnicas generales en base a las cuales los proveedores podrán ofrecer sus bienes y servicios cumpliendo dichas especificaciones, por lo que el valor exclusivo en base al cual se escogerá al adjudicatario será el precio ofertado” (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 125).

El mismo artículo del Reglamento dispone que “la responsabilidad de la estandarización de los bienes y servicios le corresponde a la entidad contratante”, quien deberá observar la reglamentación técnica o aplicable para cada bien o servicio; y que en el caso de que los bienes o servicios no puedan ser adquiridos mediante los procedimientos de Catálogo Electrónico y de Subasta Inversa; porque no se puedan aplicar o que éstos hayan sido declarados desiertos, se podrá optar por uno los demás procedimientos contemplados en la normativa.

Para que se efectúe la subasta inversa, la entidad debe estandarizar los bienes mediante los Pliegos de Condiciones; ya que el proceso de Catálogo Electrónico tiene un particular modelo de pliego que no debe ser subido al sistema, donde debe constar de forma obligatoria en el expediente administrativo de compra. Un aspecto que debe puntualizarse es que no existe una enumeración taxativa de los bienes que se establecen como normalizados, sin embargo es importante señalar que todos los bienes pueden ser objeto de normalización.

### **1.2.1.3 Ínfima Cuantía**

El proceso de ínfima cuantía es uno de los más prácticos, desde la perspectiva procedimental, debido a que no se disponen mayores requerimientos para su empleo, y según dispone el artículo 52.1 de la LOSNCP es utilizado para:

“1.- Las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuya cuantía sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 2.- Las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios normalizados, exceptuando los de consultoría, que no consten en el catálogo electrónico y cuya cuantía sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y, 3.- Las contrataciones de obras que tengan por objeto única y exclusivamente la reparación, refacción,

remodelación, adecuación, mantenimiento o mejora de una construcción o infraestructura existente, cuyo presupuesto referencial sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.” (LOSNCP, 2015).

De conformidad con lo previsto dentro de la normativa, una de las principales particularidades de este procedimiento es que las contrataciones se pueden realizar en “forma directa con un proveedor seleccionado por la entidad contratante, sin que sea necesario que esté habilitado en el Registro Único de Proveedores (RUP)”; según prescribe el segundo inciso del mismo artículo 52.1 de la LOSNCP.

Pese a esta disposición, la normativa prevé que éste tipo de contrataciones no podrá emplearse como una forma de eludir los procedimientos pre-contractuales; y para asegurar este cometido, la normativa dispone que las entidades contratantes deberán remitir en forma trimestral al SERCOP, un informe estadístico del número de contrataciones realizadas bajo esta forma, que también incluirá los nombres de los contratistas; con el objeto de que no se de preferencia a un solo proveedor.

Es así que, de acuerdo con las disposiciones legales de la LOSNCP el procedimiento de Ínfima Cuantía se realiza en forma directa con un proveedor escogido por la entidad contratante, de entre al menos tres proformas, no siendo necesario que el oferente este habilitado en el RUP. En el caso puntual de que, por razones de oportunidad, no haya sido posible contar con las tres proformas, en forma eventual se puede omitir éste requerimiento.

En cuanto a la formalización del procedimiento, esta se realiza con la entrega de la factura correspondiente, pero la normativa no prohíbe en forma expresa la realización de un contrato que contenga condiciones puntuales, que debido a su naturaleza, sea necesario establecerlas por escrito, siempre que el caso lo amerite; mismos que deberán constar dentro de los expedientes de contratación pública en forma conjunta a la factura el cumplimiento del objeto contractual.

Así mismo la misma forma dispone que en el caso de que se entreguen bienes o servicios en un solo acto, se sugiere la celebración de un Acta Entrega Recepción, que contengan en forma detallada los elementos solicitados por la ley. Por su parte, los autores Daniel López, Antonio Pérez y José Aguilar señalan que:

“Es de entenderse que el procedimiento se puede aplicar para obras, bienes y servicios, independientemente de si son normalizados o no, pero deben considerarse las reglas emitidas por el SERCOP, mediante la Resolución N° 062-2012 de 30 de mayo del 2012, en la que consta la casuística de uso del procedimiento de ínfima cuantía” (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 198).

Dentro del artículo 1 de la Resolución N° 062-2012, se prevé que antes del uso del procedimiento de ínfima cuantía, deben primero verificarse:

“Que los bienes y servicios normalizados y no normalizados, cuyo presupuesto referencial de contratación sea igual o menor al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,0000002 por el presupuesto inicial del estado vigente (...) a) Que no consten en el catálogo vigente para el caso de bienes y servicios normalizados. b) Que su adquisición no haya sido planificada, y en tal caso que no conste en el Plan Anual de Contrataciones. c) Que aunque conste en el PAC no constituya un requerimiento constante y recurrente durante el ejercicio fiscal” (Resolución N° 062-2012 SERCOP).

Así mismo el SERCOP, con la finalidad de que este proceso no se emplee como forma de elusión, dentro de la misma Resolución ha dispuesto como medidas la prohibición de la contratación de un mismo objeto contractual más de una vez en un mismo periodo fiscal; con excepción de los casos en que se realicen reformas presupuestarias; y además que estas compras se elevan a la base de datos del SERCOP para poder verificar las contrataciones realizadas; y también se exige la elaboración de informes periódicos para poder comprobar que un mismo objeto contractual se haya subdividido.

Finalmente, en cuanto al aspecto procedimental, la principal característica es que las compras se realizan en una única etapa en el portal de compras públicas; y al igual que en la compra por catálogo electrónico, no se suscribe ningún contrato, salvo en los casos que se considere necesario, procurando el mayor beneficio institucional en razón del mejor precio.

## **1.2.2 Procedimientos precontractuales de Bienes y Servicios no Normalizados**

### **1.2.2.1 Menor cuantía**

Los procesos precontractuales de menor cuantía fueron implementados mediante la reforma a la LOSNCP en el año 2013, y son aquellos que se emplean para la adquisición de bienes o la prestación de servicios que no estén normalizados, así como para la contratación de obras; y de forma excepcional para los casos en que no se ha podido utilizar los procesos dinámicos, o cuando estos se hayan declarado desiertos. El proceso de menor cuantía se encuentra previsto dentro del artículo 51, numeral 1 de la LOSNCP que prevé:

“Se podrá contratar bajo este sistema en cualquiera de los siguientes casos: 1. Las contrataciones de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 2. Las contrataciones de obras, cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico 3. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico” (LOSNCP, 2015).

Como se dispone claramente en la norma, este procedimiento se aplica obligatoriamente en la contratación de bienes y servicios no normalizados, pero se realiza una excepción sobre los servicios de consultoría que hayan sido o no normalizados, pero además incluye los procedimientos de obras y en el caso de imposibilidad de aplicar los procedimientos dinámicos como ya se ha mencionado anteriormente.

Así también debe considerarse que éste tipo de procedimiento no se aplica en forma directa para bienes o servicios normalizados, sino que las entidades contratantes lo pueden utilizar cuando se han cumplido con dos acciones previas; la primera, es contar con una verificación de que los bienes o servicios objeto de la futura adquisición, no se encuentren disponibles en el catálogo electrónico del SERCOP; y, la segunda que, realicen una verificación de que tales bienes y servicios no hayan sido normalizados por la entidad contratante.

Respecto del procedimiento a seguirse, en primer lugar, dentro de la etapa de selección, el proveedor realiza una invitación a cinco proveedores, de entre los cuales se sortea uno de ellos para su adjudicación. Los proveedores que no han sido invitados, no tienen la obligación de presentar oferta, ya que la normativa dispone que solamente lo realice el proveedor que haya sido sorteado. Luego inicia la etapa de calificación, y una vez que se ha comprobado el cumplimiento pleno de los requisitos dispuesto por las instituciones, se procede a la adjudicación del proceso con el único proveedor que se ha habilitado. (López, Pérez, & Aguilar, 2016)

En cuanto a la primera etapa de selección de proveedores, se aplican las reglas de contempladas en el artículo 52 de la LOSNCP, relativas al criterio de contratación preferente; es decir, en una primera instancia se realiza la invitación, solamente aquellos proveedores que se encuentren habilitados y domiciliados en la circunscripción de la jurisdicción de la entidad contratante. La finalidad de este hecho, es la de beneficiar a las organizaciones de menor economía, promoviendo su participación en los procedimientos de cuantías menores, frente a la participación de organizaciones económicas más grandes, que compiten en procesos precontractuales de montos más altos.

Por otra parte, el procedimiento precontractual de menor cuantía también se aplica a las obras, de acuerdo con los términos prescritos dentro del artículo 51, numeral 2 de la LOSNCP, es decir aquellas “cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico”; proceso que tiene sus particularidades y similitudes con lo anteriormente expuesto.

En cuanto a este procedimiento, cabe señalar que en la práctica, suele confundirse las contrataciones que deben realizarse por procesos de menor cuantía, y aquellos en los que erróneamente se emplea los procesos de ínfima cuantía; aunque estos dos tengan marcadas diferencias. Así, según prescribe el artículo 52.1, numeral 3 de la LOSNCP las contrataciones de obras cuyo objeto sea solo la “reparación, refacción, remodelación, adecuación, mantenimiento o mejora de una construcción o infraestructura existente” y no supere el presupuesto dispuesto, deben emplear el proceso de ínfima cuantía; mientras que para la contratación de la ejecución de obras, a través del proceso de menor cuantía, se ha establecido previsto un presupuesto referencial máximo, por lo que se deja abierta la posibilidad para este tipo de contratación.

Finalmente, los dos últimos casos para la utilización del proceso de menor cuantía, dispuestos en el artículo 51, numeral 3 de la LOSNCP se prevé que:

“Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico” (LOSNCP, 2015).

Como dispone la norma, existen dos casos por los que se faculta a las entidades contratantes a emplear el proceso de menor cuantía; el primero cuando exista la imposibilidad de uso de los procesos dinámicos:

“El catálogo electrónico y la subasta inversa; mismos que son utilizados para bienes y servicios normalizados; es decir, cuando en el caso de que en el catálogo electrónico no haya disponibilidad del objeto contractual requerido; o en el caso de que en la subasta inversa electrónica, pese a que existiese el bien o servicio normalizable por parte de la entidad contratante, no se ha realizado el debido proceso. En el segundo caso, el proceso de menor cuantía procederá cuando el catálogo electrónico y la subasta inversa electrónica hayan sido declarados desiertos, y no se ha realizado una reapertura del proceso. Además, es importante tomar en consideración que las especificaciones técnicas para estos dos tipos de procesos son distintas entre sí, por lo que su uso deberá orientarse de acuerdo con la naturaleza de los mismos” (LOSNCP, 2015).

En criterio de los autores Daniel López, Antonio Pérez y José Aguilar, este procedimiento actualmente “dista mucho de ser un procedimiento simple y rápido, pues ahora tiene particularidades que lo vuelven largo, engorroso y complicado”, a diferencia de las anteriores regulaciones emitidas por el SERCOP, que eran mucho más directas, lo que “permitía el alivio para las entidades contratantes que muchas veces llevaban adelante procedimientos de subasta inversa electrónica sin lograr que el procedimiento culmine exitosamente con la adjudicación”, pudiendo realizar una contratación más directa con el proveedor, sin las limitaciones que actualmente se han incorporado en la ley, que alargan el proceso (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 186). Esta opinión es cierta, pues actualmente se han previsto una serie de requisitos que complican este proceso.

#### **1.2.2.2 Cotización**

La cotización se encuentra prevista dentro del artículo 50 de la LOSNCP, que dispone los parámetros generales para este procedimiento en la adquisición de bienes y servicios:

“1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos

procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; (...) 3. La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico” (LOSNCOP, 2015).

De conformidad con lo prescrito dentro de la norma se puede señalar que el procedimiento de cotización se aplica en aquellos procesos:

“Para adquirir bienes y servicios que no haya sido posible aplicar mediante catálogo electrónico o la subasta inversa, o si una vez aplicados hubiesen sido declarados desiertos, pero cuando el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado; y para adquirir bienes y servicios no normalizados, con excepción de los de consultoría, cuyo precio referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado” (LOSNCOP, 2015).

En cuanto al procedimiento de cotización consta de dos etapas principales que son la convocatoria a presentar ofertas a cinco proveedores y la calificación, aplicando márgenes de preferencia y puntuación adicional a los invitados. Este procedimiento también requiere “Verificar que la contratación requerida este incluida en el Plan Anual de Contrataciones”, la “Elaboración de los pliegos precontractuales, para lo cual deben utilizarse en forma obligatoria los modelos emitidos por el SERCOP” y la “Emisión de una resolución motivada” (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 177).

De modo general puede afirmarse que este procedimiento de se realiza mediante una convocatoria y posteriormente una calificación de los bienes o servicios, en los casos que no proceda la venta por catálogo o la subasta inversa, que incluye tanto los bienes y servicios normalizados como los bienes y servicios no normalizados.

### 1.2.2.3 Licitación

En criterio de los autores Daniel López, Antonio Pérez y José Aguilar:

“El proceso precontractual de licitación es sin duda el más complejo y largo de los contemplados en la LOSNCP, en razón de la naturaleza y cuantía de sus contrataciones. Considerando que se trata de un proceso al que se aplican las contrataciones de bienes y servicios no normalizados, o que siendo normalizados su proceso dinámico, no tuvo éxito” (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 171).

De acuerdo con lo prescrito dentro del artículo 48 de la LOSNCP, el procedimiento de licitación para bienes y servicios procede en los siguientes casos:

“1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 2. Para contratar la adquisición de bienes o servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; (...)” (LOSNCP, 2015).

Según lo previsto en la norma: La licitación procede si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos; o en el caso que una vez aplicados, éstos hubiesen sido declarados desiertos; además como se aprecia, en la adquisición de bienes y servicios normalizados, de forma excepcional se puede recurrir a procedimientos que son propios de los bienes y servicios no normalizados como la licitación; pero un aspecto que debe enfatizarse, es que este hecho de usar estos procedimientos, desvirtúa el fin de la adquisición, ya

que no solo se busca el precio más bajo, como en el caso de la compra por catálogo y subasta inversa, sino que se incluyen otros parámetros.

Respecto a las fases del procedimiento de licitación, se encuentran dentro del artículo 49 de LOSNCP y son:

“La fase preparatoria de todo procedimiento licitatorio comprende la conformación de la Comisión Técnica requerida para la tramitación de la licitación así como la elaboración de los pliegos. La fase precontractual comprende la publicación de la convocatoria, el procedimiento de aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación hasta la adjudicación y notificación de los resultados de dicho procedimiento. Las fases preparatoria y precontractual se regularán en el Reglamento de esta Ley” (LOSNCP, 2015).

De allí se comprende que existen dos fases en la licitación, una preparatoria en la que se conforma la Comisión Técnica y se elaboran los pliegos; y una fase precontractual en la que se publica la convocatoria, se realizan las aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación y adjudicación, y notificación de los resultados.

Respecto del procedimiento de la licitación, en forma general comprende una convocatoria, que debe ser publicada en el Portal Recepción de las ofertas técnicas y económicas; y la apertura de las ofertas y evaluación, con un término para la evaluación no mayor a 10 días.

## **2 CAPÍTULO II: NORMALIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

### **2.1 Bienes y servicios normalizados y no normalizados**

El proceso de normalización se origina en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya que a partir de este periodo se requirió de la

comercialización masiva de productos; razón por la cual, fue necesario crear un sistema equivalente de pesos y medidas. Con este fin nació la ciencia de la metrología, que se centra en realizar mediciones; y con ésta también, se originan los primeros proyectos de normas industriales, que fomentaron la utilización de canales de comunicación con distintos organismos de normalización. (OCDE, 2017, pág. 50)

Ya en la época moderna, con los procesos de globalización de los mercados, las empresas ampliaron su margen comercial, y compran, venden o comercializan productos y servicios en todo el mundo, generando una necesidad de contar con mecanismos comunes y generales que tengan como objetivo, certificar que los distintos productos ofrecidos por cada empresa se acojan a determinados estándares de calidad exigidos internacionalmente.

El objetivo de este proceso fue precisamente, que los consumidores y empresas pudieran invertir en los productos, con mayor confianza y tranquilidad, ya sea para su consumo o para el comercio. Este hecho permitiría que la relación comercial mejore y se aporte mayores beneficios a la empresa.

Precisamente, esta necesidad de la confiabilidad del cliente en el proveedor, ha originado que organismos internacionales especializados, como el Organismo Internacional de Normalización (ISO por sus siglas), elaboren un conjunto de normas bajo parámetros técnicos que deben ser cumplidas por todos los proveedores, para cumplir con los sistemas de gestión de calidad.

En cuanto a la conceptualización de normalización, ha sido realizada por diversos tratadistas desde la perspectiva de la calidad; y para ello debe partirse desde el término norma, que hace alusión a una regla, regulación o ley. Así, el autor Carlos Albacete, manifiesta que consiste en “Normalizar implica elaborar, difundir y aplicar normas” (Albacete, 2005, pág. 219).

Por su parte, el autor Raúl Estrada apunta la siguiente definición de normalización:

“Es la actividad que proporciona soluciones, para ser aplicadas repetitivamente, de problemas que caen principalmente en las esferas de la ciencia, tecnología y economía, con miras a lograr un grado óptimo de ordenamiento en un contexto dado. Comprende generalmente los procesos de: formulación, emisión e implantación de normas” (Estrada, 1983, pág. 2).

Criterio concordante tiene el Organismo Internacional de Normalización ISO, citado por María Cano Flores, que conceptualiza a la normalización como:

“El proceso de formular y aplicar reglas con el propósito de realizar en orden una actividad específica para el beneficio y con la obtención de una economía en conjunto óptimo teniendo en cuenta las características funcionales y los requisitos de seguridad. Se basa en los resultados consolidados de la ciencia, la técnica y la experiencia. Determina no solamente la base para el presente, sino también para el desarrollo futuro y debe mantener su paso acorde con el progreso” (Cano, 2001, pág. 198).

De las definiciones aportadas se comprende que la normalización está asociada con la elaboración y aplicación de normas que establecen un orden determinado, y específicamente aluden a la actividad o proceso de producción en sí. También pueden hacer referencia a los productos o resultados de un proceso productivo, comprendido como estándares de uso común y repetido posteriormente.

Por su parte, en la Guía de términos de ISO/STACO, del Comité Permanente para el Estudio de los Principios de la Normalización, en colaboración con la Comisión Económica Europea, que es citada por Raúl Estrada, define a la norma como una:

“Especificación técnica u otro documento disponible para el público, elaborado con la cooperación y consenso o aprobación general de todos los intereses afectados; está basada en resultados consolidados

de: ciencia, tecnología y experiencia, está dirigida hacia la promoción del óptimo beneficio de la comunidad ha sido aprobada por un cuerpo reconocido a nivel nacional, regional o internacional” (Estrada, 1983, pág. 2).

Como explican estos organismos, la norma surge de un proceso exhaustivo de investigación, y está en constante actualización de acuerdo con los distintos aportes de la innovación y la competitividad tecnológica; y se genera por consenso mutuo de los organismos y dependencias especializados en la materia, que pueden ser de origen nacional, regional o internacional.

En el caso específico del Ecuador, la aplicación de una norma es obligatoria cuando así se haya estipulado en un contrato y cuando el Estado transforma esta normas en reglamentos técnicos por razones de seguridad o de salud de la población. En este sentido, el artículo 49 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad prescribe que:

“El INEN es la entidad responsable de la normalización en el país, entendiéndose por ésta a la actividad de aplicación voluntaria que establece soluciones para aplicaciones repetitivas o comunes, con el objeto de lograr un grado óptimo de orden en un contexto determinado. Sin perjuicio del carácter voluntario de las normas técnicas, las autoridades podrán requerir su observancia en un reglamento técnico para fines específicos” (Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, 2010).

Así, la normalización en la contratación pública reviste gran importancia, ya que las entidades contratantes utilizan las especificaciones técnicas que han sido establecidas por un organismo especializado independiente, dentro del proceso de contratación, y a través de las mismas evitan los problemas de direccionamiento, para lo cual las utilizan en los pliegos.

Las entidades contratantes, previamente al inicio de los procesos de contratación, deben establecer las especificaciones técnicas de los bienes o

servicios que solicitan, es decir las características esenciales que deben cumplir los mismos; por esta razón autor Raúl Estrada opina que: “Para que la normalización genere beneficios y cumpla sus objetivos, es necesario que participen los siguientes agentes que forman parte de ella” los entes gubernamentales; los miembros de la comunidad científica tecnológica; el sector de la producción y los consumidores. (Estrada, 1983, pág. 25)

Los principales objetivos de la normalización son la calidad de los productos, la aptitud para el uso, la homologación, el favorecimiento de la competencia leal y el desarrollo de la innovación, conjuntamente al desarrollo económico y por ende al desarrollo social. Respecto de la calidad de los productos en materia de contratación pública, el autor José María Gimeno Feliú opina que: “Un criterio objetivo es también la calidad del producto o servicio a prestar, aunque un problema puede ser el de su medida, por lo que habrá que estar, por ejemplo, a la acreditación por organismos de normalización, etc.”; (Gimeno, 2003, pág. 181) mientras que la norma ISO 8402, la define como el “conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresadas o implícitas” (Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, 1993, pág. 11).

El proceso de verificación del cumplimiento de las normas, reglamentos u otras especificaciones técnicas, se realiza mediante la entrega de la certificación de la calidad, que puede ser otorgada por un organismo internacional o nacional, ya que en cada país existe un organismo nacional de acreditación, que cumple con la función de auditar y realizar la certificación de los productos. Mientras que la aptitud para el uso, implica que en la norma se dispongan las especificaciones técnicas mínimas para lograr la calidad y para asegurar la aptitud para el uso de bienes y servicios, de modo que la normalización contribuye a la protección del consumidor y de sus necesidades.

En cuanto al proceso de homologación, debe ser realizado por la autoridad nacional de normalización competente en cada Estado, reconociendo las especificaciones o normas técnicas de un producto o servicio, que han sido aprobadas por el organismo de normalización. Mediante la homologación se

logra la reducción de variedades, la intercambiabilidad, la compatibilidad y la comparabilidad.

Respecto a la homologación, de conformidad con el artículo 15, literal h) de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, “la función de homologar y adaptar normas internacionales le corresponde al Instituto de Normalización Ecuatoriano (INEN)”; mientras que en los procesos de contratación pública, el artículo 42 del Reglamento de la LOSNCP, concede la facultad de homologación a cada entidad contratante.

En este sentido, en relación con la catalogación de los bienes y servicios, de acuerdo con lo establecido por el SERCOP, no se encuentran regulados en un listado sistemático; ya que este organismo tiene un clasificador central de productos, donde se establecen en forma ordenada y catalogada, todas las alternativas de objetos contractuales que pueden solicitar las entidades contratantes, mismos que deben constar en el catálogo electrónico del Portal Institucional de Compras Públicas.

En este sentido, de acuerdo con la opinión del autor Carlos Baldeón, la normalización en el marco del sistema nacional de contratación pública abarca estas líneas de actuación:

“a. Posibilidad de que las entidades contratantes puedan establecer, a través de los pliegos, el marco apropiado para que se compare en igualdad de condiciones a los bienes y servicios normalizados. b. Determinación del proceso de contratación, en caso de que los bienes y servicios sean normalizados, esto es, cuando las entidades contratantes hayan logrado incluir el marco apropiado para comparar los bienes y servicios en igualdad de condiciones, se deberá adquirir el bien o servicio a través de los denominados procedimientos dinámicos. c. Criterio de adjudicación al precio más bajo, que será una consecuencia de los dos lineamientos anteriores, pues si el bien o servicio es normalizado y por ende se inicia un proceso de contratación dinámico, el

criterio de adjudicación siempre debería ser el precio más bajo” (Baldeón, 2014, pág. 37).

En criterio del mismo autor, la normalización en el Ecuador no está siendo bien aplicada en el ámbito de la contratación pública ecuatoriana, por lo que sus bondades no son aprovechadas en la forma adecuada; y explica que la normalización es el proceso de emitir, publicar e implantar normas o especificaciones técnicas, con el objetivo de encontrar el mayor orden dentro de un proceso; pero este concepto se contrapone con el que se esboza en las normas que regulan el Sistema Nacional de Contratación Pública, ya la normalización se analiza como la posibilidad de las entidades contratantes por establecer las condiciones necesarias para comparar a un bien o servicio de características técnicas similares con otro, siendo el criterio de adjudicación el precio más bajo. (Baldeón, 2014, págs. 39, 40)

La normalización aplicada a la contratación pública, consiste en un medio de comparación y adjudicación de ofertas al precio más bajo, sin valorar las opciones positivas del adecuado proceso de normalización; por lo que este proceso no ha sido reconocido desde su aplicación técnica, lo que ocasiona:

“Inseguridad jurídica que se genera por el hecho de que las entidades contratantes no son concordantes al momento de determinar si un bien o un servicio es de carácter normalizado o no normalizado, lo cual se ve reflejado en el tipo de proceso de contratación que realizan” (Baldeón, 2014, pág. 39).

De esta manera se podría concluir que las normas que regulan la normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública son improcedentes y restrictivas, ya que otorgan éste carácter solamente a determinados bienes y servicios; y al contrario, el objetivo de la normalización, es el de alcanzar el mayor orden dentro de una actividad para poder establecer soluciones a los eventuales problemas.

## 2.2 Normalización de bienes y servicios

El Instituto Ecuatoriano de Normalización inició sus actividades en el año 1970, como la entidad nacional que tiene la función de formular las normas técnicas ecuatorianas, mismas que tienen como finalidad de satisfacer las necesidades locales y facilitar el comercio nacional e internacional. El Instituto, actualmente realiza las actividades de normalización, certificación y metrología, siendo una entidad adscrita al Ministerio de Industrias y Productividad; y además forma parte del Sistema Ecuatoriano de la Calidad.

La institución otorga el Sello de Calidad INEN, que es el reconocimiento oficial que otorga el Gobierno Nacional ecuatoriano a los productos que cumplen con los requisitos técnicos de referencia de cada producto. El INEN ha adoptado las normas internacionales y ha realizado convenios con las principales organizaciones de normalización en nivel mundial como el ISO, COMPANT, CODEX, entre otras.

Las principales funciones, atribuciones y obligaciones del Instituto Ecuatoriano de Normalización, según prescribe el artículo 15 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, siendo éstas

“Cumplir las funciones de organismo técnico nacional competente, en materia de reglamentación, normalización y metrología, establecidos en las leyes de la República y en tratados, acuerdos y convenios internacionales; b) Formular, en sus áreas de competencia, luego de los análisis técnicos respectivos, las propuestas de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, los planes de trabajo, así como las propuestas de las normas y procedimientos metrología; (...) f) Prestar servicios técnicos en las áreas de su competencia; (...) h) Homologar, adaptar o adoptar normas internacionales” (Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, 2010).

Mientras que según el propio INEN, los principios de la normalización son: “Contexto y objetivo; propósitos; documentos normativos; carácter voluntario;

aplicación de las normas; interpretación; vigilancia de mercado; participación; transparencia; homogeneidad y coherencia; y, publicación” (INEN, 2014, pág. 6). En el ámbito de la contratación pública:

“La Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la LOSNCP, se prescribe que los bienes y servicios que se comercialicen en el mercado público, deberán ser normalizados por la entidad competente encargada de la normalización; pero si no hubiere o faltare tal entidad, los responsables de establecer los lineamientos y parámetros que deben observarse en el proceso de contratación, en forma transitoria, serán el SERCOP y las entidades contratantes; disposición que concuerda con el antes ya referido artículo 42 del Reglamento de la LOSNCP que dispone la responsabilidad de la estandarización a las entidades contratantes, quienes deben tener en cuenta la reglamentación técnica nacional o internacional aplicable en cada caso.” (Baldeón C. , 2014)

El criterio del autor es acertado, pues claramente se comprende que es necesario que el proceso de normalización se haga por una entidad acreditada y no por las entidades contratantes, con el objetivo de que se aplique una normativa técnica.

### **2.3 Propuesta de procedimiento de normalización de bienes y servicios**

Como ya se ha dejado mencionado en esta parte de la investigación, existe una incompatibilidad de criterios respecto de la normalización de bienes y servicios, entre la norma técnica: Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, y la normativa en materia de contratación pública: LOSNCP, lo cual ocasiona inseguridad jurídica; en el sentido de que la realización de la normalización por parte de las entidades contratantes ocasiona discrecionalidad e inseguridad jurídica por la falta de un criterio técnico.

En virtud de estos hechos resulta indispensable que se plantee una propuesta de mejorar el procedimiento de normalización de bienes y servicios en materia de contratación pública, con base a criterios técnicos y no únicamente tomando como referencia el parámetro precio; pues esto ayudará a mejorar la calidad del sistema de contratación ecuatoriano, optimizando los recursos del Estado, brindando celeridad a los procesos y ofreciendo los mejores resultados. En este sentido, es prudente tomar en consideración el criterio del INEN, que manifiesta que para la elaboración de nuevos proyectos de norma o revisiones de éstas se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

“a) La representación de las partes interesadas, b) El beneficio para la comunidad y la industria, c) El apoyo al marco legislativo, d) Alineación estratégica al interés nacional, e) Evidencia de la falta o potencial falla del mercado, debido a la falta de normalización, f) Armonización internacional, g) Potencial de captación de la norma, h) Los riesgos en el caso de que la norma no se desarrolle, i) Los objetivos del proyecto” (INEN, 2014, pág. 8).

Además, de acuerdo con este organismo, para que la normativa del INEN cumpla con los propósitos determinados, debe ser:

“a) Adecuada para sus objetivos previstos y propósitos, b) Apropiada para su público destinatario en el contenido y lenguaje, c) Clara y sin ambigüedades, d) Exacta y precisa para el fin previsto, e) Capaz de soportar los reclamos legítimos de cumplimiento y conformidad (por ejemplo, porque sólo contiene disposiciones que son verificables), en su caso y para su fin establecido, f) No excesivamente restrictiva g) Integral dentro de su alcance previsto y ámbito de aplicación, es decir que no omita ningún detalle necesario para su aplicación efectiva por un usuario debidamente calificado, y h) Consistente con la ley en todas las jurisdicciones en las que se prevé su aplicación” (INEN, 2014, pág. 10).

En cuanto a la normativa de contratación pública, el numeral 9 del artículo 10 de la LOSNCP faculta al SERCOP a dictar normas administrativas,

manuales e instructivos relacionados con la ley; y así mismo el literal d, del artículo 7 del Reglamento de LOSNCP, otorga la atribución al Director Ejecutivo del SERCOP para que pueda emitir la normativa que se requiera para el funcionamiento del SNCP y del instituto, siempre que no sea competencia del Directorio. Finalmente cabe señalar que el artículo 43 del Reglamento General de la LOSNCP prescribe que: “Para la inclusión en el catálogo electrónico de los bienes y servicios normalizados, el INCOP realizará procesos de selección que permitan celebrar convenios marcos, observando el procedimiento que se establezca en los pliegos.” (Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009)

### **3 CAPÍTULO III: PROCESO DE CONTRATACIÓN A TRAVÉS DE CATÁLOGO ELECTRÓNICO Y LA NECESIDAD DE CATALOGACIÓN UNIVERSAL DE BIENES Y SERVICIOS A SER CONTRATADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS**

#### **3.1 ¿Cuál es el fin de la propuesta de incluir a los bienes y servicios en el catálogo electrónico?**

En cuanto a la finalidad de incluir a los bienes y servicios en el catálogo electrónico, es la de evitar la discrecionalidad de las entidades contratantes en la selección de proveedores, como ya se ha evidenciado en la casuística, con anterioridad a la promulgación de la normativa vigente respecto de la normalización de servicios; y en este sentido, los autores Daniel López, Antonio Pérez y José Aguilar, consideran a la normalización como uno de los aspectos más positivos de la reforma de la LOSNCP del año 2013, y explican que:

“Uno de los mayores inconvenientes para las entidades contratantes, que llevó a un sin número de problemas, ilegalidades y hasta la determinación de responsabilidades de los funcionarios públicos, fue la necesaria normalización de bienes y servicios a cargo de cada entidad, para efectos de determinar que procedimiento precontractual debía

seguirse para una contratación, al amparo de lo previsto en la LOSNCP” (López, Pérez, & Aguilar, 2016, pág. 126).

Según exponen los doctrinarios, la falta de parámetros claros respecto del proceso de normalización ocasionó un conjunto de problemas que derivó inclusive en ilegalidades, ya que dentro de la LOSNCP no se disponía en forma eficiente que bienes y servicios estaban considerados como normalizados, al ser las entidades contratantes quienes establecían esta particularidad; de modo que existía cierta confusión para poder determinar que procedimiento precontractual debía seguirse en cada caso; en este sentido, los mismos autores agregan que:

“En la práctica, para los funcionarios que pretendían realizar una contratación con fondos públicos, resultaba muchas veces complicado, técnicamente hablando, determinar si un bien o servicio era normalizado o no, y por ende si debía seguir un procedimiento dinámico como el de subasta inversa u otro. Una equivocada determinación de este aspecto inicial en toda contratación podía causar (y de hecho muchas veces causó) que todo el procedimiento precontractual sea declarado desierto” (Ibídem).

Es así que en la práctica se dieron diversos casos en los cuales no se pudo determinar en forma eficiente que procedimiento debía seguir para la contratación de un determinado bien o servicio, produciéndose la equivocada iniciación de un proceso que terminó desierto; y en virtud de ello, los autores consideran que la reforma que otorgó la facultad “de normalizar los bienes y servicios que se comercialicen en el mercado público, en primera instancia y de manera excluyente, a la entidad competente encargada de la normalización, y solamente a su falta, los responsables transitorios” serán el SERCOP y las entidades contratantes, es un aspecto muy positivo, que debió haberse dado antes. (Ibídem)

En base a este mismo criterio, es importante que se realice la inclusión de los bienes y servicios en el catálogo electrónico, y que se realice bajo un

procedimiento de normalización y homologación de carácter técnico, para que no se produzcan las confusiones antes suscitadas, y que no solo se considere el parámetro del mejor precio, ya que esto podría ocasionar otro tipo de consecuencias negativas para el Estado y los usuarios:

“De esta forma, lo que pretende la LOSNCP es evitar que ciertos bienes y servicios (aquellos considerados como no normalizados), incluida la consultoría, sean adjudicados observando como único parámetro de adjudicación al precio más bajo, pues en estos casos correríamos el riesgo de que las entidades contratantes adquieran bienes y servicios de pacotilla. En definitiva y como corolario de las dos conclusiones anteriores diré que todos los bienes y servicios –incluidas las obras y la consultoría– pueden ser normalizados, pero no necesariamente todos estos objetos contractuales pueden adjudicarse al precio más bajo.”  
(Baldeón, 2014, pág. 62)

Según explica el autor, la utilización de un criterio más técnico para realizar la categorización y homologación de bienes y servicios, incluida la consultoría, implica una mejora en la adquisición de los mismos, pues el criterio del mejor precio resulta insuficiente para garantizar la calidad del objeto contractual, por lo que podría producirse un perjuicio para el Estado y los usuarios. Así mismo, otro de los principales problemas que se presenta en el Ecuador se relaciona con las contrataciones por menor cuantía, ya que según prevé la normativa, por medio de este procedimiento se adquieren bienes y servicios no normalizados directamente, lo que implica que las entidades contratantes prefieran este tipo de proceso, en lugar de realizar un procedimiento dinámico como la subasta inversa electrónica; por lo que en este caso ayudaría una mayor inclusión de bienes y servicios en el catálogo electrónico bajo criterios técnicos.

De esta manera puede concluirse que, según ha demostrado la propia casuística ecuatoriana, la inadecuada aplicación de la normalización en forma poco técnica en la contratación pública, derivó en serios problemas como confusiones e inseguridad jurídica; de tal modo que deben realizarse acciones normativas que den soluciones efectivas para la normalización y homologación

de bienes y servicios; delimitando en forma clara cuál es la función del INEN en este proceso.

### **3.2 Necesidad de catalogación universal de bienes y servicios a ser adquiridos por entidades públicas para evitar la discrecionalidad en la selección de contratistas en los procesos de contratación**

En este último punto se pretende apuntar los principales beneficios de catalogación universal de bienes y servicios bajo parámetros técnicos en el proceso de contratación pública, tomando en cuenta que ya se ha apuntado que el principal tiene que ver con evitar la discrecionalidad de la actuación de las entidades contratantes en la selección de los proveedores; así como la inseguridad jurídica que se ha derivado de la confusión de no contar con reglas claras. Así, en criterio de Carlos Baldeón “la normalización en la contratación pública puede ofrecernos importantes beneficios, los cuales no han sido aprovechados en Ecuador” debido a los hechos anteriormente expuestos; y afirma que tales beneficios son de diversa índole:

“Se lograría simplificar el trabajo de las entidades contratantes aprovechando los insumos de un organismo técnico especializado, sino que adicionalmente se evitaría que las entidades establezcan especificaciones o requerimientos técnicos sin ningún tipo de lógica, e incluso tendientes a direccionar el proceso de contratación a un determinado proveedor. Otro beneficio relacionado con esto es que los oferentes y posteriormente los contratistas tendrán claridad tanto en lo que deben ofertar, cuanto en lo que deben ejecutar en el contrato, sin que se tenga el riesgo de incurrir en vacíos o contradicciones que a veces se presentan en las especificaciones técnicas determinadas por la entidad contratante, las cuales generan confusiones en el oferente al momento de presentar su propuesta y lo que es peor, al momento de ejecutar el contrato” (Baldeón, 2014, pág. 67).

Como señala el autor, uno de los principales beneficios son que se podría evitar un doble trabajo de las contratantes, ya que al utilizar la normativa técnica del INEN, éstas no tendrían que realizar la normalización, que muchas veces se realiza sin la debida aplicación de conocimientos técnicos, por lo que resulta carente de lógica. También otro beneficio importante se relaciona con la claridad de las normas que evitará discrecionalidades y confusiones que puedan acarrear responsabilidad administrativa a las entidades contratantes y a los propios oferentes; lo cual influye además directamente sobre la celeridad del proceso.

Finalmente, un último beneficio es la mejora de la compatibilidad entre los distintos bienes, ya que a través de la utilización de las normas técnicas se consigue que “los repuestos, accesorios, componentes, subcomponentes, etc., sean acoplables unos con otros, incluso cuando provengan de distintos fabricantes y de diferentes partes del mundo, con lo cual se podrían limitar las contrataciones directas” generadas por estos motivos. (Baldeón, 2014, pág. 69)

De esta manera se requiere principalmente que el SERCOP asuma un protagonismo en la coordinación de acciones con el INEN para la emisión de normas técnicas, de los bienes requeridos por las entidades contratantes para lo cual es necesario que además, se involucren todos los sectores interesados, de tal forma que se obtengan una regulación idónea y completa, compatible no solo con el ámbito nacional, sino con la normalización internacional; que aporten grandes beneficios al sistema de contratación pública nacional.

## **4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **4.1 Conclusiones**

La LOSNCP hace una puntual diferenciación en los criterios que definen los procedimientos precontractuales que se deben emplear para los bienes y servicios normalizados o en su caso los no normalizados. Siendo los bienes normalizados aquellos cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados, logrando de ésta forma establecer las cualidades precisas para aquellos objetos contractuales en los que, para su contratación se emplearán los procedimientos alusivos a su clasificación.

La compra por Catálogo Electrónico es un tipo de procedimiento dinámico que se aplica para la contratación directa de bienes o servicios normalizados que se encuentren disponibles en el Catálogo Electrónico, previa celebración de un Convenio Marco entre el SERCOP y los proveedores interesados en ofertar un determinado bien o servicio. Para contratar un bien o servicio a través de éste medio, la entidad contratante primero verifica la disponibilidad del bien o servicio para ser adquirido en ese momento, emitiéndose una orden de compra de forma electrónica, para luego mediante la entrega de la factura y la suscripción del acta entrega de recepción, proceder con la finalización del proceso.

La subasta inversa electrónica es un mecanismo de contratación que consiste en que los proveedores de bienes o servicios normalizados a contratarse, realicen una puja a la baja en el precio de los productos ofertados, durante un tiempo determinado, siempre que hayan cumplido de forma previa con las especificaciones técnicas de los Pliegos elaborados por la entidad contratante, y su cuantía sea mayor a la establecida en el artículo 44 del Reglamento de la LOSNCP.

Los bienes y servicios normalizados son los que han sido estandarizados por la entidad contratante, de acuerdo con sus características o especificaciones

técnicas, realizándose además una homologación de los mismos, por lo que comparables en igualdad de condiciones.

La normalización está asociada con la elaboración y aplicación de normas que establecen un orden determinado, y específicamente aluden a la actividad o proceso de producción en sí. También pueden hacer referencia a los productos o resultados de un proceso productivo, comprendido como estándares de uso común y repetido posteriormente. La normalización surge de un proceso exhaustivo de investigación, y está en constante actualización de acuerdo con los distintos aportes de la innovación y la competitividad tecnológica.

La normalización en el Ecuador no está siendo bien aplicada en la contratación pública ecuatoriana, por lo que sus bondades no son aprovechadas, ya que proceso de emitir, publicar e implantar normas o especificaciones técnicas, con el objetivo de encontrar el mayor orden dentro de un proceso, no se utiliza en el Sistema Nacional de Contratación Pública, ya la normalización se analiza como la posibilidad de las entidades contratantes por establecer las condiciones necesarias para comparar a un bien o servicio de características técnicas similares con otro, siendo el criterio de adjudicación el precio más bajo; por lo que estas normas son improcedentes y restrictivas.

Los principales beneficios de catalogación universal de bienes y servicios bajo parámetros técnicos en el proceso de contratación pública, tienen que ver con evitar la discrecionalidad de la actuación de las entidades contratantes en la selección de los proveedores; así como evitar la inseguridad jurídica derivada de la confusión de no contar con reglas claras que pueden acarrear responsabilidad administrativa; así como simplificar el trabajo de las entidades contratantes y finalmente crear una mejora de la compatibilidad entre los distintos bienes.

## 4.2 Recomendaciones

Al Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, a fin de asuma la titularidad y el protagonismo en la coordinación de acciones con el INEN para la emisión de normas técnicas, de los bienes y servicios requeridos por las entidades contratantes, pues siendo la autoridad responsable del proceso de contratación pública, es necesario que realice una coordinación eficiente entre todas las autoridades y sectores involucrados en el proceso de normalización y homologación.

Al Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, que, siendo la institución nacional encargada de la realización de normalización y homologación de los bienes y servicios bajo parámetros técnicos, en coordinación con el SERCOP, apliquen un proceso de estandarización técnica dentro de la contratación pública, para de esta manera optimizar los procedimientos dispuestos en la ley, favoreciendo al Estado y a los usuarios.

Al Director Ejecutivo del SERCOP, a fin de que contribuya con la emisión de la normativa que se requiera para el proceso de normalización y homologación de los bienes y servicios bajo parámetros técnicos en los procesos de contratación pública, mediante la creación de las Resoluciones que fueren necesarias, brindando además el apoyo logístico requerido para tal labor.

A las entidades contratantes del sector público, a fin de que colaboren eficazmente y sean respetuosas de la normativa en los procedimientos de contratación pública, aplicando los parámetros técnicos de la normalización y homologación de los bienes y servicios

A los demás sectores involucrados en la normalización y homologación de los bienes y servicios, para que ayuden a construir una regulación idónea y completa, compatible no solo con el ámbito nacional, sino con la normalización internacional; que aporten grandes beneficios al sistema de contratación pública nacional.

## REFERENCIAS

- Albacete, C. (2005). Normalización y certificación de la calidad. En F. Lloréns, & M. Fuentes, *Gestión de la calidad empresarial, Fundamentos e implantación*. Madrid: Pirámide.
- Baldeón, C. (2014). *La normalización como pilar innovador de la contratación pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Baldeón, I. (2008). *La Subasta Inversa en la Contratación Pública-Análisis del Decreto Ejecutivo No. 1091 de 18 de mayo de 2008*. Quito: Editora Inés María Baldeón.
- Canales, J. (2012). *Documentos básicos para la modernización y el fortalecimiento de las administraciones públicas en Iberoamérica*. Alicante: Club Universitario.
- Cano, M. e. (2001). *Compilación de principios y normas nacionales e internacionales de calidad total. Una guía de consulta para la planeación y certificación empresarial*. Veracruz: Ciencia Administrativa.
- Castro, C. (2010). *La contratación estatal: teoría general : perspectiva comparada y regulación internacional*. Bogotá: Universidad del Rosario,.
- Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. (1993). *Sistemas ISO 9000 de gestión de calidad, directrices para las empresas de países en desarrollo*. Ginebra: CCI.
- China, O. (2014). *Cualificación, acreditación y certificación de la Contratación Pública en América Latina y el Caribe*. Caracas: Reforma y Democracia.
- Estrada, R. (1983). *Manual de normalización técnica*. Quito: INEN.
- Gimeno, J. (2003). *Contratos públicos: ámbito de aplicación y procedimiento de adjudicación. La incidencia de las directivas comunitarias en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: Civitas.

- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo*,. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Herrera, A. (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad del Norte.
- INEN. (2014). *Norma sd Normas. Principios de Normalización*. Quito: INEN.
- Kingsbury, B., & Stewar, R. (2016). *Hacia el Derecho Administrativo global: Fundamentos, principios y ámbito de aplicación*. Madrid: Universidad Carlos III.
- López, D., Pérez, A., & Aguilar, J. (2016). *Manual de Contratación Pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- OCDE. (2017). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Contratación Pública en Chile* . Santiago de Chile: OCDE.
- Pintos, J. (2017). *Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación*. Madrid: INAP.
- Rivas, M. (2014). *La acción de repetición estatal ecuatoriana como posible instrumento de abuso de poder*. Quito: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Vaca, C. (2009). *Fundamentos de la Contratación Pública*. Quito: S&A Editores.
- Zuñiga, C. (2011). La Contratación Pública en Ecuador. *Revista Jurídica Online*, 67-82.

