

Uruguay

Análisis del Marco legal para la incorporación de Compras Públicas Sustentables.

Entendemos por compras sustentables “al proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no solo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente”. (Fuente: Procuring the Future—the report of de UK Sustainable Procurement Task Force, Junio 2006.)

Bajo esta concepción, las compras sustentables deberían considerar: “las consecuencias ambientales, sociales y económicas del diseño, uso de materiales no renovables, métodos de fabricación y producción, logística, prestación de servicios, uso, operación, mantenimiento, reutilización, opciones de reciclaje, desecho, y las capacidades de los proveedores de considerar estas consecuencias para la cadena de abastecimiento”.

Realizado el relevamiento de la normativa nacional, se advierte que existen diversas disposiciones que refieren de forma directa o indirecta al concepto de “compras sustentables”, entre las que mencionamos:

1. Constitución de la República.
2. Ley N° 17283. 28/11/2000. Declaración de Interés General a la Protección del Medio Ambiente.
3. Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), art. 67 bis incorporado por la Ley N° 18.597 de 21/09/009.
4. Ley N° 18.308 de 18/06/008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).
5. Ley N° 15.939 de 28/12/987 (Ley Forestal)
6. Ley N° 17.234 de 22/02/000. (Sistema Nacional de áreas naturales protegidas).
7. Ley N° 16.466 de 19/01/994 y su Decreto reglamentario N° 435/994
8. Ley N° 18.099 de 24/01/007.
9. Ley N° 18.251 de 27/12/007.
10. Decreto N° 53/993 (Pliego General de Licitaciones)

1. Desde la reforma constitucional de 1996, la Constitución de la República establece explícitamente en su art. 47 que “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.”.

2. La ley nº 17.283, Ley General de Medio Ambiente, de acuerdo con el art. 47 de la Constitución, declara de interés general:

- “A) La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje.
- B) La conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa.
- C) La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo.
- D) La prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos.
- E) La protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales.
- F) La cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.
- G) La formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible.

A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”

3. El artículo 26 de la Ley 18.597 (Eficiencia Energética) incorporó al TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado) el artículo 67 bis que textualmente dispone:

“En aquellas contrataciones públicas que tengan por objeto la adquisición de equipamiento intensivo en el uso de energía, la Administración Central, las Administraciones Municipales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados deberán considerar, en la evaluación de las propuestas, el costo asociado al ciclo de vida de los productos, contemplando a tales efectos no sólo el costo directo asociado a la provisión de los equipamientos, sino también el costo asociado a la operación durante su vida útil y los costos asociados a su disposición final. La reglamentación especificará la fórmula de cálculo para cuantificar el beneficio”.

Se entiende que esta disposición constituye un pilar fundamental en la construcción de un sistema de compras dirigido a aplicar los conceptos de sustentabilidad, en tanto el mismo aparece contenido en la norma general que regula todas las compras del Estado.

4. Las disposiciones contenidas en la Ley 18.308 (Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) constituyen el marco general que regula el ordenamiento territorial, la protección del medio ambiente y consagran la noción de “desarrollo sostenible”.

Se transcriben a continuación los artículos que entendemos pertinentes a los efectos del presente informe:

Artículo 1º. (Objeto).- La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Artículo 3º. (Concepto y finalidad).- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad

mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Artículo 4º. (Materia del ordenamiento territorial).- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.

Artículo 5º. (Principios rectores del ordenamiento territorial).- Son principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.

b) La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

h) El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.

Artículo 7º. (Deberes territoriales de las personas).- Todas las personas tienen el deber de respetar las disposiciones del ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas en la defensa de su integridad a través del ejercicio racional y adecuado de sus derechos.

Asimismo las personas tienen el deber de proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural y de conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales.

Artículo 11. (Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.

La elaboración de los Programas Nacionales corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.....”

5. Ley Nº 15.939 (Ley Forestal). En materia de forestación, Uruguay cuenta con una vasta regulación en lo que tiene que ver con la protección de desarrollo sostenible y ambiental no solamente en relación a la protección de los recursos renovables sino también con las

normas de seguridad e higiene.

Los principios contenidos en la legislación forestal pueden ser extensibles y aplicables a las compras del Estado en lo que tiene relación con la protección del desarrollo sostenible y protección ambiental.

6. Ley N° 17.234 (Sistema Nacional de áreas naturales protegidas). Esta Ley declara de interés general la creación y gestión de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

7. Ley N° 16.466 (Medio ambiente). La mencionada norma dispone:

Artículo 1º.- Declárase de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

Artículo 2º.- A los efectos de la presente ley se considera impacto ambiental negativo o nocivo toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen:

- I. La salud, seguridad o calidad de vida de la población.
- II. Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio.
- III. La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

Artículo 3º.- Es deber fundamental de toda persona, física o jurídica, abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca en depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente.

8. Leyes N° 18.099 y 18.251 (Sobre responsabilidad de los contratantes en caso de tercerización).

9. La Ley 18.099 y su norma interpretativa (Ley 18.251 aprobada el 27 de diciembre de 2007), vienen a reglamentar algunos aspectos relativos a los procesos de descentralización o tercerización empresarial, con especial atención en algunas de las modalidades como: la subcontratación, la intermediación y el suministro de mano de obra.

Se destaca el establecimiento de mecanismos que tienden a garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el empleador, fortaleciendo la posición de los distintos acreedores que se reconocen a partir de una relación de trabajo. En definitiva, la norma se dirige a proteger los derechos del trabajador, así como a asegurar el pago de las obligaciones de seguridad social y primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La novedad que trajo aparejada la nueva normativa es que modifica el grado de responsabilidad de quienes utilizan mano de obra bajo cualquier forma de tercerización, pasando de un régimen de responsabilidad subsidiaria a la responsabilidad solidaria, excepto cuando el contratista principal requiera de la empresa contratada toda la información tendiente a verificar que se encuentra en regular cumplimiento de las obligaciones laborales, previsionales y primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

10. Decreto Nº 53/993 (Pliego Único de Bases y Condiciones General para los contratos de suministros y servicios no personales).

El Decreto refiere a las condiciones que debe reunir el Pliego General para las contrataciones de suministro y servicios no personales a realizar por el Estado. Si bien no se establecen referencias específicas a compras sustentables, no existe limitación alguna para agregar cláusulas referidas a la sustentabilidad de las mismas.

Del análisis de los principios que rigen la contratación pública, se desprende que la incorporación de condiciones de sustentabilidad no conllevaría una violación de ninguno de tales principios, con la salvedad de que se requeriría un Decreto específico para exigirlo, con carácter general, en todos los casos.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que mediante la previsión expresa en los Pliegos Específicos se podrían requerir condiciones de sustentabilidad al momento de llamar a licitación, sin necesidad de una norma específica.