



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

Municipalidad de Talca

**Número de Informe: 08/2012
27 de septiembre del 2012**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE. N° 765/12
REF. N° 72.065/12

**REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.**

TALCA, 27. SET 12 *008716

En cumplimiento de las instrucciones impartidas, adjunto, informe de investigación especial N° 08 de 2012, realizado en la Municipalidad de Talca, sobre materias denunciadas por don Alejandro Navarro Brain, Senador de la República y don Sergio Aguiló Melo, Diputado de la República, para proseguir con su tramitación.

Adjunta lo indicado.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

**A LA SEÑORA
ALICIA DE LA CRUZ MILLAR
JEFE GABINETE
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SANTIAGO.**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE. N° 764/12
PREG. N° 7006/12

REMITE INFORME FINAL SOBRE
AUDITORÍA QUE INDICA.

TALCA, 27. SET 12 *008717

Remito, para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final N° 28, de 2012, aprobado por el infrascrito, que contiene el resultado de la fiscalización practicada a la auditoría Inversión en Infraestructura, efectuada en la Dirección de Vialidad.

Saluda atentamente a Ud.,



VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

AL SEÑOR
AUDITOR INTERNO
DIRECCIÓN DE VIALIDAD
REGIÓN DEL MAULE
PRESENTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE. N° 763/12
PREG. N° 7006/12

REMITE INFORME FINAL SOBRE
AUDITORÍA QUE INDICA.

TALCA, 27. SET 12 *008718

Remito, para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final N° 28, de 2012, aprobado por el infrascrito, que contiene el resultado de la fiscalización practicada a la auditoría de Inversión en Infraestructura, efectuada en la Dirección de Vialidad, Región del Maule.

Al respecto, es necesario señalar que por tratarse de un informe final corresponde que se adopten las medidas necesarias para subsanar las observaciones pendientes de ese servicio, manteniendo a disposición de este Organismo Fiscalizador los antecedentes pertinentes para su posterior examen.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial, por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.,

AL SEÑOR
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE VIALIDAD
REGIÓN DEL MAULE
P R E S E N T E.


VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 72.065/2012

**INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
RELATIVO A DENUNCIA SOBRE
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN
LICITACIÓN ID 2295-109-LP11
DENOMINADA "MOBILIARIO Y
EQUIPAMIENTO URBANO-RECREATIVO-
DEPORTIVO" DE LA MUNICIPALIDAD DE
TALCA.**

TALCA,

Se han dirigido a esta Contraloría Regional el Senador señor Alejandro Navarro Brain y el Diputado señor Sergio Aguiló Melo, denunciando supuestas irregularidades cometidas por parte de la Municipalidad de Talca, en el proceso de licitación ID N° 2295-109-LP11 relacionado con el suministro de mobiliario y equipamiento urbano, recreativo y deportivo para la comuna de Talca, por un periodo de doce meses renovables.

Atendido lo anterior, este Organismo de Control, en uso de sus facultades, procedió a iniciar una investigación, con el objeto de determinar la veracidad de los hechos denunciados de cuyos resultados da cuenta el presente informe.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar las denuncias de los recurrentes, quienes señalan lo siguiente:

a) En primer término, establecen que en la licitación precitada, tras declarar desierta la línea de producto N° 21, relativa a "Contenedores", se procedió a adjudicar tal partida a la Empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada, bajo la modalidad de trato directo por la suma de \$349.988.520, monto que consideran excesivo al compararlo con otras licitaciones de similar naturaleza, por lo que solicitan se investigue la existencia de un eventual sobreprecio en el pago de tal producto.

**AL SEÑOR
VICTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
P R E S E N T E.
CHF/MRA**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-2-

b) Por su parte, en lo que respecta al resto de las líneas de producto adjudicadas en licitación ID N° 2295-109-LP11, solicitan la investigación de ciertas anomalías en las bases de licitación que rigen tal proceso, relativas -entre otras que menciona-, a la exigencia de antecedentes en soporte papel, aceptación de oferentes inhábiles -al permitir acompañar una carta de compromiso por el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales morosas e impagas-, monto insuficiente de la garantía por concepto de fiel cumplimiento de contrato, exigencia irregular de la retención del 10% del monto facturado por concepto de garantía de buena calidad de los productos y existencia de cláusula de renovación automática del contrato.

Metodología

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó el examen de la documentación respaldatoria tanto de la adquisición de los contenedores que se reclama, como del proceso de licitación ID 2295-109-LP11, publicada en el Portal Mercado Público, tales como bases administrativas generales de licitación, bases administrativas especiales -en adelante BAE-, decretos de adjudicación, boletas de garantía y contratos, entre otros documentos que se consideraron necesarios, con el objeto de verificar que tanto la compra referida como el proceso licitatorio precitado, se hayan efectuado acorde con la normativa vigente.

Análisis

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se logró determinar los hechos y situaciones que se exponen a continuación:

1. Sobre adquisición de contenedores

Mediante decreto alcaldicio N° 7.518, de 13 de diciembre 2011, el Concejo Municipal acordó adjudicar la propuesta pública "Contrato de proveedores para mobiliario y equipamiento urbano-recreativo-deportivo, para la Municipalidad de Talca", ID N° 2295-109-LP11, a diversos proveedores entre los cuales se encuentra la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada, la que conforme a los antecedentes que se han tenido a la vista -al igual que aconteció con todas las empresas que participaron en la referida licitación-, no ofertó en la línea de producto N° 21 denominada "Contenedores", por lo que mediante decreto alcaldicio N° 7.586, de 16 de diciembre de 2011, tal licitación se declaró desierta tanto respecto de dicha línea como de la N° 18 "Pisos Deportivos", en la cual tampoco hubo oferentes a través del portal de Mercado Público, circunstancia de la cual se dejó constancia en el acta de evaluación de ofertas que se ha tenido a la vista.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-3-

Luego, se verificó que por decreto alcaldicio N° 7.852, de 28 de diciembre de 2011, se aprobó el contrato suscrito el 19 de diciembre de ese mismo año, entre la municipalidad y la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada.

En ese mismo orden de ideas -no obstante haberse declarado desierta la licitación en la línea de producto "Contenedores"-, se constató que a través de nota de pedido N° 22.080, de 28 de diciembre de 2011, el Secretario Comunal de Planificación solicitó al Subdepartamento de Adquisiciones, comprar once mil doscientos cuarenta contenedores de cuatro tipos diferentes, para cuyo efecto adjuntó cotización efectuada en la misma fecha por parte de la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada.

El detalle de tales productos es el siguiente:

N°	Producto	Cantidad
1	Contenedores de 120 litros de capacidad	10.830
2	Contenedores de 240 litros de capacidad	200
3	Contenedores de 770 litros de capacidad	80
4	Contenedores de 1.000 litros de capacidad	130
Totales		11.240

Tal adquisición se materializó mediante orden de compra N° 2295-392-SE11, de fecha 29 de diciembre de 2011, en la cual se estableció su correspondencia con la línea de producto N° 23 "Otros Relacionados", de la licitación N° 2295-109-LP11, en circunstancias que el bien adquirido se refiere a una línea de producto distinta y considerada en forma expresa en los instrumentos de licitación como línea N° 21, la que al no tener oferentes, fue declarada desierta, actuación que por lo demás no se condice con lo expresamente establecido en el punto 2.1 de las bases de licitación.

En efecto, en lo que respecta a la modalidad de contratación, el punto 2.1 del referido pliego de condiciones establece en lo que interesa, que la propuesta estará constituida por líneas de producto, es decir, adjudicación múltiple, donde tras indicar que cada línea está asociada a un nombre general del producto que se está licitando, precisa que existe una línea de producto que indica "otros relacionados", facultando a la Unidad Técnica para solicitar bienes diferentes a los establecidos previamente, pero relacionados con la licitación y/o accesorios complementarios, lo cual se adquirirá previa cotización al(los) Oferente(s) Adjudicado(s), exigencia que en la especie no se cumple, ya que el producto "Contenedores", está incluido en forma expresa en la línea N° 21 contenida en la precitada disposición.

De esta manera, se pudo verificar que a través de la citada orden de compra, la Municipalidad de Talca adquirió bajo el amparo de la licitación N° 2295-109-LP11, bienes que forman parte de una línea de producto "Contenedores" que estando incluida en el punto 2.1 del pliego de condiciones, fue declarada desierta por falta de oferta, lo que importa concluir que se encuentra fuera de lo contratado en dicho proceso a la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-4-

Luego, ha sido improcedente cotizar y adquirir los referidos contenedores, en asimilación a la línea de producto N° 23, toda vez que como se indicó, ella se refiere a productos no incluidos en el precitado punto 2.1, lo que se ve confirmado por lo expuesto en la respuesta N° 1 del documento "Aclaraciones y Respuestas a Consultas N° 3" de la licitación en estudio, donde se indica que "Cada proveedor deberá ofertar sólo los productos que tenga disponibilidad o interés en vender", agregando la respuesta N° 2 que "Es importante señalar que si ustedes no indican el producto "X" en su oferta, independiente que lo tengan, no va a ser posible cotizarlos para una posible adquisición".

La situación antedicha implica una vulneración a los artículos 5° de la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y 9° del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de dicho texto legal, toda vez que, sin justificación suficiente, se incumple el deber de los órganos de la Administración del Estado, salvo la existencia de convenios marco, de realizar sus contrataciones a través de procedimientos de licitación pública, y asimismo, contraviene el principio de libre concurrencia que debe imperar en la propuesta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

2. Del sobreprecio en la adquisición de contenedores

Luego, tratándose de la denuncia relativa al eventual sobreprecio existente en la compra de contenedores, este Organismo de Control realizó un análisis de diferentes licitaciones de los productos en estudio, con el objeto de determinar la existencia de tal anomalía en los distintos modelos adquiridos por el municipio, lo que permitió constatar los hechos que se exponen a continuación:

2.1. Contenedores de ciento veinte litros de capacidad

a) Descripción del bien

Sobre la materia, se constató que la Municipalidad de Talca solicitó diez mil ochocientos treinta contenedores de ciento veinte litros de capacidad, marca Helesi, modelo MGB 120, color azul y logo institucional, de material polietileno inyectado de alta densidad HDPE.

Al respecto, se comprobó que la cotización enviada por la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada, de fecha 28 de diciembre de 2011, indicaba valor unitario neto del bien de \$24.050, precio idéntico al consignado en la orden de compra N° 2295-392-SE11.

✓





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-5-

b) Comparación con precios referenciales

En relación con lo expuesto anteriormente, se efectuó una comparación entre el precio del aludido bien con los precios de venta netos obtenidos por otros municipios y/o entidades públicas, según el siguiente detalle:

Año	Tipo adquisición	Código	Proveedor	Comprador	Precio neto (\$)
2012	Licitación pública	2373-28-LP11	Plastic Omnium S.A.	Municipalidad de Recoleta	17.879
2012	Licitación pública	2373-28-LP11	Dimensión S.A.	Municipalidad de Recoleta	17.800
2011	Licitación pública	4464-206-LE11	Luis Alberto Barrios	Servicio de Salud del Maule	20.099
2012	Licitación pública	1398-3-LE12	Luis Alberto Barrios	Servicio de Salud O'Higgins	21.999
2012	Licitación pública	2373-28-LP11	Pesco S.A.	Municipalidad de Recoleta	15.750
Precio promedio neto (\$)					18.705

Del análisis efectuado a la adquisición de contenedores de ciento veinte litros de capacidad, se constató que el precio unitario neto de los bienes adquiridos ascendió a \$24.050, observándose un valor superior al precio promedio determinado.

2.2. Contenedores de doscientos cuarenta litros de capacidad

a) Descripción del bien

Se verificó que esa entidad edilicia requirió doscientos contenedores de doscientos cuarenta litros de capacidad, marca Helesi, modelo MGB 240, color azul y logo institucional, de material polietileno inyectado de alta densidad HDPE, por un precio unitario neto de \$24.570.

b) Comparación con precios referenciales

En lo referido a este tipo de contenedores, se determinaron los precios referenciales de mercado que se presentan a continuación:

Año	Tipo adquisición	Código	Proveedor	Comprador	Precio neto (\$)
2012	Licitación Pública	2373-28-LP11	Plastic Omnium S.A.	Municipalidad de Recoleta	24.004
2012	Licitación pública	2373-28-LP11	Dimensión S.A.	Municipalidad de Recoleta	28.900
2011	Licitación pública	4464-206-LE11	Luis Alberto Barrios	Servicio de Salud del Maule	25.754
2012	Licitación pública	1398-3-LE12	Luis Alberto Barrios	Servicio de Salud O'Higgins	26.999
2012	Licitación pública	2373-28-LP11	Pesco S.A.	Municipalidad de Recoleta	20.250
Precio promedio neto (\$)					25.181





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-6-

Al respecto, y considerando lo expuesto precedentemente, podemos concluir que no existe un mayor precio en la compra de contenedores de doscientos cuarenta litros de capacidad, dado que el precio unitario neto de los bienes en comento, es inferior al precio promedio determinado.

2.3. Contenedores de setecientos setenta litros de capacidad

a) Descripción del bien

De acuerdo a los antecedentes proporcionados por el municipio, se constató que dicha entidad requirió la compra de ochenta contenedores de setecientos setenta litros de capacidad, marca Helesi, modelo MGB 240, color azul y logo institucional, de material polietileno inyectado de alta densidad HDPE, por un valor unitario neto de \$121.500.

b) Comparación con precios referenciales

Sobre lo anterior, se efectuaron las indagaciones respectivas en el portal mercado público a fin de obtener un precio promedio de referencia, advirtiéndose lo siguiente:

Año	Tipo adquisición	Código	Proveedor	Comprador	Precio neto (\$)
2012	Licitación pública	3000-60-L112	Comercializadora de Productos y Servicios PSVIAL Limitada	Municipalidad de Monte Patria	199.990
2012	Licitación pública	3000-60-L112	Sonia Cid Quezada	Municipalidad de Monte Patria	197.100
2011	Licitación pública	2993-75-L111	Luis Barrios García	Municipalidad de Queilen	147.319
2011	Licitación pública	3877-56-L111	Luis Barrios García	Municipalidad de Lampa	143.490
2011	Licitación pública	3877-56-L111	Pesco S.A.	Municipalidad de Lampa	121.500
Precio promedio neto (\$)					161.880

Dado lo anterior, podemos concluir que no existe un sobreprecio en la adquisición de contenedores de setecientos setenta litros de capacidad, toda vez que el precio unitario neto de compra asciende a \$121.500 y es menor al precio promedio referencial determinado.

2.4. Contenedores de mil litros de capacidad

a) Descripción del bien

Se verificó que la Municipalidad de Talca solicitó la adquisición de ciento treinta contenedores de mil litros de capacidad, marca Helesi, modelo MGB 1.000, color azul y logo institucional, de material polietileno inyectado de alta densidad HDPE, por un precio unitario neto de \$146.250.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-7-

b) Comparación con precios referenciales

Al respecto, se efectuaron indagaciones destinadas a determinar un precio promedio referencial de los contenedores precitados, observándose lo siguiente:

Año	Tipo adquisición	Código	Proveedor	Comprador	Precio neto (\$)
2012	Licitación pública	1398-3-LE12	Luis Barrios García	Servicio de Salud O'Higgins	158.990
2012	Licitación pública	3000-60-L112	Comercializadora de Productos y Servicios PSVIAL Limitada	Municipalidad de Monte Patria	259.990
2012	Licitación pública	3000-60-L112	Sonia Cid Quezada	Municipalidad de Monte Patria	259.990
2012	Licitación pública	2289-9-L112	Luis Barrios García	Municipalidad de Frutillar	167.999
2012	Licitación pública	2289-9-L112	Pesco S.A.	Municipalidad de Frutillar	180.750
Precio promedio neto (\$)					205.544

De acuerdo a lo expuesto en el cuadro anterior, podemos concluir que no existe un mayor precio en la compra de contenedores de mil litros de capacidad, dado que el precio unitario neto de la adquisición ascendió a \$146.250, mientras que el precio promedio referencial alcanzó la suma de \$205.544.

3. Sobre recepción de contenedores comprados

Sobre la materia, se efectuó una visita a terreno con el objeto de determinar la recepción de los contenedores comprados por parte del municipio, cuyo resultado se expone a continuación:

a) Se verificó que, al momento de la fiscalización, el municipio había recepcionado cuatro mil ochocientos noventa contenedores, de acuerdo al siguiente detalle (ver registro fotográfico en anexo adjunto):

Fecha	Guía de Despacho N°	Cantidad	Detalle
06-03-2012	1444	200	Contenedores de 240 litros
		80	Contenedores de 770 litros
		110	Contenedores de 1.000 litros
28-05-2012	1502	1.500	Contenedores de 120 litros
04-06-2012	1508	1.500	Contenedores de 120 litros
04-06-2012	1509	1.500	Contenedores de 120 litros
Totales		4.890	

X





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-8-

b) Se observó que los aludidos bienes fueron ingresados en la bodega central mediante documentos denominados "Ajuste de Mercadería" N°s 376, 684 y 843, de 7 de marzo, 31 de mayo y 12 de julio de 2012, respectivamente.

Al respecto, se comprobó que de los bienes recepcionados, tres mil contenedores recibidos a través de las guías de despacho N°s. 1508 y 1509, fueron recepcionados por el municipio el 4 de junio de 2012. Sin embargo, el correspondiente registro se materializó en el sistema de control de inventario el 12 de julio de 2012, es decir, con treinta y ocho días de desfase.

4. Sobre Anomalías en las bases de licitación

Al respecto, se pudo determinar lo siguiente al tenor de lo denunciado:

a) En cuanto a la exigencia de antecedentes en soporte papel, se comprobó que las BAE de licitación si bien contienen una referencia a tal aspecto en su punto 8.2, lo allí expuesto alude a un proceso interno de revisión de los documentos que de manera escaneada, fueron subidos al portal, sin que exista una exigencia de acompañarlos en original, salvo en lo que se refiere a la boleta de seriedad de la oferta -que para efectos de su eventual cobro se debe entregar en original-, y lo relativo a los catálogos de productos, antecedente este último, que en todo caso, se estableció como opcional para los oferentes a partir de lo expuesto en aclaración efectuada al punto 7.9 letra b) de las BAE.

Tal situación se ve confirmada en respuesta N° 7 del documento "Aclaraciones y Respuestas a Consultas N° 3", donde en relación con los antecedentes que deben acompañarse en formato papel se contesta que "Sólo el original de la Boleta de Garantía de Seriedad de la Oferta y el sobre cerrado en original(es) del(los) catálogo(s) de los productos ofertados, deben ser presentados en soporte físico", por lo que no se verifica irregularidad en la exigencia en análisis.

Sin perjuicio de lo anterior, cumple señalar que la presentación y retiro de documentos en soporte papel, debe restringirse sólo a los casos mencionados en el artículo 62, inciso final, del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de la ley N° 19.886.

b) Luego, tratándose del reclamo relativo a la aceptación de oferentes inhábiles -al permitir acompañar una carta de compromiso por el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales morosas e impagas-, se constató que para efecto de la suscripción del contrato, el punto 12.3 de las BAE exige acreditar que el proponente no registra deudas laborales ni previsionales, estableciendo que para el caso de existir aquellas o éstas, el oferente de que se trate debe acreditar que se encuentran debidamente solucionadas y/o pagadas, y/o en su defecto, al día en el respectivo convenio de pago que las contemple, lo que deberá ser acreditado con los respectivos documentos, disposición que no adolece de regularidad jurídica.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-9-

Lo anterior, por cuanto el artículo 4°, inciso segundo, de la ley N° 19.886, permite contratar con oferentes que registran saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, en la medida que de cumplimiento al procedimiento allí establecido.

c) Por su parte, en cuanto a la garantía por concepto de fiel cumplimiento de contrato, el recurrente sostiene que su monto -fijado en \$100.000 de acuerdo a lo indicado en el punto 15.3 de las Bases Administrativas Especiales-, se estableció en contravención a lo dispuesto en el artículo 68 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886, toda vez que tal norma fija la garantía entre un 5% y un 30 % del monto del contrato.

Al respecto, cabe señalar que conforme se dispone tanto en el párrafo final del punto 2.1 de las BAE, como de los puntos 25.2 y 26.4 de tal pliego de condiciones, la licitación en análisis contempla la posibilidad de entrega de productos instalados, lo que importa que en tales casos se contrata el suministro y la prestación de servicios en incide la instalación, circunstancia que hace aplicable la garantía exigida en el artículo 68 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, requerimiento que en la especie no se cumple.

Aclarado lo que antecede, tratándose ahora de la denuncia relativa a la exigencia irregular de la retención del 10% del monto facturado por concepto de garantía de buena calidad de los productos, cabe señalar que corresponde desestimar dicha reclamación, por cuanto tal exigencia, si bien se contiene en el punto 28.4 de las Bases Administrativas Generales, no se mantuvo como requerimiento de las BAE que rigen el proceso de licitación en estudio.

d) Seguidamente, se verificó que tanto en el punto 17.1 de las BAE como en cada uno de los contratos suscritos con los oferentes adjudicados, se contempla cláusula la renovación automática del contrato, hasta por dos periodos iguales, sin que para tal efecto se cumplan los requerimientos contenidos en el artículo 12 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, toda vez que en la especie, se trata de un contrato de un monto superior a 1.000 UTM, cuyas bases de licitación no indican motivos fundados que justifiquen tal estipulación.

Al respecto, cabe hacer presente que los aludidos motivos fundados deben consistir en razones específicas y acotadas que justifiquen establecer una cláusula de renovación, las que deben estar respaldadas por circunstancias reales, susceptibles de ser determinadas, conocidas y comprobadas, y que las bases respectivas deben expresar los antecedentes que configuran dichos motivos, los que deben existir no sólo al momento de elaborar las bases y de suscribir los contratos que contengan las cláusulas de que se trata, sino que además al tiempo de hacerse efectiva la potestad de renovar la convención correspondiente (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 9.023 y 33.078 de 2008 y 2010, respectivamente).





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-10-

5. Sobre otras anomalías detectadas por esta Entidad de Control

Por su parte, la revisión atenta de los antecedentes de la licitación ID 2295-109-LP11 ha permitido, además, determinar los siguientes hechos:

a) El punto 3.2 de las BAE exige al oferente participante acreditar una experiencia comprobable, de a lo menos 3 años, en venta de productos similares a los señalados en el referido pliego de condiciones, lo que no se ajusta a derecho, por cuanto, tal como lo ha precisado esta Entidad de Control a través de los dictámenes N°s 37.976 y 41.106, de 2007, entre otros, resulta improcedente que la administración imponga, como condición para participar de alguna licitación, que los oferentes tengan una experiencia determinada, toda vez que ello no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 40 y 60 de la citada ley, normativa que permite la libre concurrencia en los procesos concursales, lo cual no obsta, por cierto, a que la experiencia sea considerada como un criterio de evaluación de las propuestas, como lo prevé el artículo 38 del decreto N° 250, que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886 citada.

b) Asimismo, no se ha ajustado a derecho lo estipulado en el punto 10.3 de las BAE, en cuanto la Municipalidad de Talca allí se reserva el derecho de adjudicar a más de un oferente una misma línea de productos, lo que tras revisar el decreto alcaldicio de adjudicación N° 7518, de 2011, aconteció en la mayoría de las líneas de productos contratadas, siendo sólo las líneas N°s 4, 13, 15, 16, 20 y 22 adjudicadas a un único oferente.

Al respecto, cabe señalar que tanto lo normado en el punto 10.3 de las BAE como la adjudicación así dispuesta vulneran el artículo 10 de la ley N° 19.886, el cual establece que "El adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el reglamento".

Asimismo, se contraviene lo prescrito en el artículo 41 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprobó el reglamento de la citada ley, puesto que conforme a dicho precepto la entidad licitante se encuentra obligada a aceptar la propuesta más conveniente, considerando los criterios de evaluación con sus correspondientes puntajes y ponderaciones establecidos en las bases, norma que no ha sido cumplida en este caso (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 16.142 y 16.144, ambos de 2010, de la Contraloría General de la República).

En este sentido, la jurisprudencia de esta Entidad de Control ha precisado, mediante los dictámenes N°s 41.355, de 2009 y 20.452, de 2011, que resulta improcedente la modalidad de adjudicación múltiple a menos que se trate de suministros susceptibles de contratar por ítems o rubros específicamente determinados, en que la multiplicidad de adjudicados sólo se explique por el hecho de que por cada ítem o rubro, se seleccione a un oferente, no pudiéndose en ningún caso adjudicar un mismo ítem o rubro a varios de ellos, por no ajustarse a la normativa sobre compras públicas, lo cual sucedió precisamente en la especie.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-11-

c) Seguidamente, corresponde reparar el objeto del procedimiento concursal que al efecto se ha contratado ya que, de acuerdo con la aclaración N° 5 contenida en antecedente denominado "Aclaraciones y Respuestas a Consultas N°3", aparece que la finalidad de dicho proceso es "generar un listado de proveedores que se ajusten y califiquen en base a requerimientos estipulados en las Bases de la presente licitación y que tengan disponibilidad de uno o más productos de mobiliario y equipamiento urbano, recreativo y deportivo para las distintas obras que comenzará a ejecutar el Municipio de Talca", lo cual no se aviene con el artículo 6° de la ley N° 19.886, en relación con los artículos 2°, N° 17 y, 41 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

En efecto, conforme a tales preceptos y según así se ha reconocido en la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 23.331, de 2009, de esta Entidad de Control, el propósito de una licitación pública es seleccionar y aceptar una propuesta recaída sobre bienes específicos o servicios determinados que, sujetándose a los requisitos establecidos en las bases, sea la más conveniente a los intereses de la entidad convocante, lo que se vulnera con el objetivo final que al efecto se contempla en la licitación en análisis. (Sobre generación de un listado de proveedores para futuras adquisiciones).

d) A su turno, se ha verificado la exigencia a los oferentes de antecedentes sin un propósito determinado, como asimismo, la falta de ponderación de los aspectos económicos.

En efecto, en primer término, aparece que de acuerdo con lo estipulado en el punto 7.9 del pliego de condiciones examinado, los oferentes que participen en la licitación deben acompañar -además del formulario relativo a plazos, descuentos y cargos por flete-, un formulario de propuesta económica con valor de \$1 y un listado de precios referenciales, antecedentes que sin embargo, no fueron objeto de evaluación, según así se desprende de lo consignado en el punto 9 de las BAE.

Lo anterior, vulnera los artículos 22, número 7 y, 37 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886, conforme a los cuales, para la evaluación de las ofertas, la entidad licitante debe remitirse a los criterios objetivos que se hayan definido en las bases respectivas, aspecto que, por lo demás, constituye un requisito mínimo que éstas deben contener y que en la especie no se cumple, particularmente tratándose del formulario de propuesta económica, el que en la práctica, exige no materializar oferta alguna por parte de los proponentes.

En relación a la materia, es dable agregar que de acuerdo con lo previsto en el inciso tercero del artículo 6° de la citada ley N° 19.886, la Administración debe propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones, que por su parte, el inciso segundo del artículo 8° de la ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos y que el artículo 13 de la ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, establece que el procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-12-

De esta manera y conforme así se ha reconocido en dictamen N° 33.857, de 2010, de esta Entidad de Control, de los principios reseñados, se infiere que en las bases de una licitación, no resulta admisible establecer la exigencia de antecedentes como los de la especie -formulario de propuesta económica con oferta de \$1 y listado de precios referenciales-, si éstos no tienen un propósito determinado, en lo que interesa, orientado a calificar a los proponentes para seleccionar al postulante más idóneo; esto es, en los términos del artículo 7°, letras a) y b), de la ley N° 19.886, en orden a seleccionar y aceptar la oferta más conveniente.

En el mismo orden de ideas, se ha verificado que la exigencia contenida en el punto 7.9 letra a) de las BAE, consistente en presentar un formulario de propuesta económica con valor de \$1, importa que en la práctica, las estipulaciones del pliego de condiciones en análisis, no ponderan los aspectos económicos de las propuestas, en términos de lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 37 del precitado decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

En efecto, conforme al precepto legal indicado en el párrafo precedente, la evaluación de las ofertas se efectuará a través de un análisis económico y técnico de los beneficios y costos presentes y futuros del bien y servicio ofrecido en cada una de las ofertas, de modo que la autoridad administrativa, en la selección, no puede limitarse -como acontece en la especie-, únicamente a evaluar aspectos administrativos de la oferta o bien aspectos que se relacionan indirectamente con el precio final de un producto, como costo por flete o descuentos por monto de compra-, sino que debe examinar, además, los aspectos económicos de las propuestas relacionados directamente con el precio, a objeto de alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del servicio por adquirir, no siendo procedente, por tanto, que en la licitación en análisis no se haya considerado una evaluación económica asociada a los precios ofertados por cada oferente (aplica criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 29.078, de 2008).

e) Finalmente, es del caso observar que en el punto 9 de las BAE, no se detalló el mecanismo de desempate que se utilizará para efectos de dar cumplimiento al artículo 38, inciso cuarto, del decreto N° 250, de 2004 y que el punto 33, de tal pliego de condiciones, establece un orden de prelación de los documentos que forman parte del convenio que en definitiva se celebre entre las partes, priorizando al contrato respectivo por sobre las bases de licitación, aspecto este último que conforme se ha indicado en dictamen N° 53.187, de 2002, de ésta Entidad de Control, debe entenderse en el sentido que dicha preeminencia sólo puede ser considerada en tanto el primero no contenga estipulaciones incompatibles con las bases y sus respectivas aclaraciones, resguardando con ello los principios de estricta sujeción a las bases y de igualdad de los proponentes que conforme a la ley debe presidir todo proceso licitatorio.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-13-

Conclusiones

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir que:

1. En relación con la adquisición de contenedores, se pudo verificar que a través de la orden de compra N° 2295-392-SE11, la Municipalidad de Talca adquirió bajo el amparo de la licitación 2295-109-LP11, bienes que forman parte de una línea de producto "Contenedores" que estando incluida en el punto 2.1 del respectivo pliego de condiciones, fue declarada desierta por falta de oferta, encontrándose por tanto fuera de lo contratado en dicho proceso a la empresa Comercial e Industrial Dekolor Limitada.

Acorde lo anterior, la adquisición de contenedores en referencia, mediante su asimilación a la línea de productos N° 23 "Otros Relacionados" de dicha licitación, carece de regularidad jurídica, toda vez que con tal proceder se incumple el deber de los órganos de la Administración del Estado de realizar sus contrataciones a través de procedimientos de licitación pública.

2. Del resultado de las pruebas realizadas, se determinó la existencia de un valor superior al precio referencial determinado en la adquisición de uno de los cuatro tipo de contenedores, específicamente en el recipiente de ciento veinte litros de capacidad, sin embargo, efectuado el análisis desde el punto de vista del total del contrato no se advierte un sobreprecio significativo en la compra de los aludidos bienes.

3. En cuanto a la recepción de los contenedores, corresponde que el municipio adopte las acciones necesarias con el objeto de que las adquisiciones de bienes sean registrados oportunamente en el sistema de administración de inventarios.

4. Luego, en cuanto al proceso de licitación se verificaron las siguientes irregularidades:

a) El monto de la boleta de garantía por fiel cumplimiento de contrato que al efecto se establece en el punto 15.3 de las BAE, se fijó en contravención a lo dispuesto en el artículo 68 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886.

b) Tanto el punto 17.1 de las BAE, como los contratos suscritos con cada uno de los oferentes adjudicados contemplan la renovación automática de dichos acuerdos de voluntades, sin que para tal efecto, se cumplan los requerimientos contemplados en el artículo 12 del precitado reglamento.

c) El punto 3.2 de las BAE, impone como condición para participar en la licitación que los oferentes tengan una experiencia determinada, lo que afecta el principio de libre concurrencia que debe imperar en tales procesos concursales.

d) El decreto alcaldicio N° 7.518, de 2011, adjudicó a más de un oferente una misma línea de productos, lo que vulnera lo dispuesto en los artículos 10 de la ley N° 19.886 y 41 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-14-

e) Enseguida, cabe observar la improcedencia de determinar como objetivo final de la licitación en estudio, el generar un listado de proveedores para futuras adquisiciones de la Municipalidad de Talca, por cuanto ello no se aviene con lo dispuesto en el artículo 6° de la ley N° 19.886, en relación con los artículos 2°, número 17 y, 41 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

f) A su turno, se ha verificado la exigencia de antecedentes a los oferentes sin un propósito determinado, como asimismo, la falta de ponderación de los aspectos económicos necesarios para seleccionar la oferta más ventajosa para la municipalidad, lo que importa una vulneración a los artículos 22, número 7 y, 37 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

g) Se determinó que las Bases Administrativas Especiales objeto de estudio no contienen un mecanismo de desempate, lo que incumple lo dispuesto en el artículo 38, inciso cuarto del decreto N° 250, del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con lo expuesto, la Municipalidad de Talca deberá adoptar las medidas correctivas pertinentes en los futuros procesos de adquisición que desarrolle, con el fin de evitar la reiteración de situaciones como las observadas.

Sin perjuicio de lo establecido en el numeral precedente, corresponde que esta Contraloría Regional instruya un sumario administrativo con el objeto de determinar las responsabilidades funcionarias que correspondan en relación con las irregularidades detectadas en la presente investigación.

Finalmente, cabe hacer presente que esta Sede Regional, ponderará la ejecución de una fiscalización con el objeto de corroborar el correcto pago y distribución de los precitados bienes.

Transcribese al Senador Alejandro Navarro Brain, al Diputado Sergio Aguiló Melo; al Alcalde, concejo municipal y dirección de control interno de la Municipalidad de Talca.

Saluda atentamente a Ud.



EDUARDO DÍAZ ARAYA
Jefe de Control Externo
Contraloría Regional del Maule

ANEXO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-15-

ANEXO

REGISTRO FOTOGRÁFICO DE CONTENEDORES ADQUIRIDOS POR EL MUNICIPIO



Fotografía N° 1



Fotografía N° 2



Fotografía N° 3



Fotografía N° 4



Fotografía N° 5



Fotografía N° 6

V





www.contraloria.cl