



CONTRALORÍA REGIONAL DEL
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Peralillo

Número de Informe: 14/2013
11 de octubre de 2013





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 64.697/13
U.C.E. N° 876/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

RANCAGUA, 14. OCT 13 * 003141

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° 14, de 2013, debidamente aprobado, sobre auditoría efectuada la Municipalidad de Peralillo.

Al respecto, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique este Organismo de Control, en ese municipio.

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE PERALILLO
PRESENTE

X

Nombre: Paula Pérez P.
Firma: [Handwritten signature]
Fecha: 16/10/13



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 878/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

RANCAGUA, 14. OCT 13*003142

Adjunto, remito a Ud., Informe de Investigación Especial N° 14, de 2013, debidamente aprobado, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

AL SEÑOR
SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE PERALILLO
PRESENTE

2

NO MBR, Hernán A. Castro M.
Firma
FECHA
MUNICIPALIDAD DE PERALILLO
SECRETARIO MUNICIPAL
CHILE
Oct - 2013.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 879/13

REMITE INFORME QUE INDICA.

RANCAGUA, 14. OCT 13 *003143

Investigación Especial N° 14 de 2013, debidamente aprobado, para su conocimiento y fines pertinentes.

Adjunto, remito a Ud., Informe de

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

AL SEÑOR
ENCARGADO DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE PERALILLO
PRESENTE

17/10/2013

NOMBRE.

FIRMA.

FECHA.

17/10/2013



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

PREG N° 6.046/13
REF. N° 64.697/13

INFORME FINAL EN INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 14, DE 2013, SOBRE
IRREGULARIDADES EN LICITACIÓN
PÚBLICA "MEJORAMIENTO SEDE CLUB
DEPORTIVO UNIÓN POBLACIÓN", DE LA
COMUNA DE PERALILLO.

RANCAGUA, 11 de octubre de 2013

Se ha dirigido a este Organismo Fiscalizador don Juan Pablo Cruz Dinamarca, en su calidad de contratista, solicitando investigar el proceso de evaluación de las ofertas presentadas en la licitación pública ID 3954-39-LP13, "Mejoramiento Sede Club Deportivo Unión Población", desarrollado bajo la responsabilidad de la Municipalidad de Peralillo, en virtud de la adjudicación de este contrato a un proponente que eventualmente incumplía con los antecedentes técnicos y administrativos solicitados en el proceso de licitación.

Dicha petición, dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el siguiente documento.

ANTECEDENTES

El recurrente manifiesta en síntesis, que la evaluación y posterior calificación de las propuestas recibidas por la Municipalidad de Peralillo en el acto de apertura de la licitación citada precedentemente, no se ajustó a los factores de asignación de puntaje estipulado en las bases administrativas que rigieron el proceso licitatorio, lo que implicó - a juicio del recurrente - la adjudicación a un oferente que, por una parte, debería haber recibido menor puntaje, y por otra, incumplía con los antecedentes técnicos solicitados en el proceso de licitación, situaciones que eventualmente afectarían los principios de igualdad de los oferentes y de estricta sujeción a las bases.

AL SEÑOR
HÉCTOR PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL DEL
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

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, incluyendo por lo tanto, pruebas selectivas de los registros y documentos que respaldan las operaciones, revisión de las exigencias contenidas en las bases que rigen la licitación, el proyecto y sus especificaciones técnicas particulares a fin de efectuar las respectivas validaciones sobre la materia denunciada.

ANÁLISIS

La revisión fue desarrollada sobre la base de la información existente de la licitación pública ID 3954-39-LP13, "Mejoramiento Sede Club Deportivo Unión Población", en el portal electrónico de compras públicas y los antecedentes proporcionados por la entidad edilicia, comprendiendo principalmente, el análisis de las bases administrativas que rigieron el proceso licitatorio y la validación del procedimiento de evaluación de las ofertas recibidas por la Municipalidad de Peralillo, aplicado por la comisión de evaluación de las propuestas y registrado en el "Informe razonado y evaluación técnica", de data 3 de junio de 2013.

En relación con la materia, cabe recordar en forma previa que, según prescribe el inciso segundo del artículo 4°, de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, éstas, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente, o con otros órganos de la administración del estado, funciones relacionadas - entre otras - con la urbanización, la salud pública, la asistencia social, el deporte y recreación. Luego, es menester anotar que el inciso segundo del artículo 8° de la ley N°18.695, establece que, a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

A su vez, los incisos cuarto, quinto y sexto del mismo precepto señalan, en lo que importa, que la celebración de dichos contratos se hará mediante licitación pública, si el monto de ellos o el valor de los bienes involucrados excede de doscientas unidades tributarias mensuales, o bien, a través de propuesta privada, si es inferior a dicho monto o si concurren imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio, o, finalmente a través de contratación directa, si no se presentaren interesados o si el monto de los contratos no excediere de cien unidades tributarias mensuales.

Por su parte, el contrato de obra pública examinado correspondió a un proyecto financiado a través del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), cuya reglamentación dispone que los municipios cumplirán la función de ejecutores directos o mandantes, y de Unidades Técnicas, en el desarrollo de los diferentes proyectos, para lo cual tendrán como principales obligaciones las de preparar las bases de licitación, llamar a propuesta pública, preparar los contratos y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

adjudicar previa conformidad del gobernador provincial, efectuar la inspección técnica de las obras y el seguimiento físico y financiero de los proyectos.

Por consiguiente, el proceso de llamado a licitación y confección de las bases administrativas, fue desarrollado bajo la responsabilidad de la Municipalidad de Peralillo, a través de su Secretaría Comunal de Planificación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La información utilizada fue proporcionada por la Municipalidad de Peralillo y puesta a disposición de esta Contraloría Regional durante el mes de julio de 2013.

Mediante oficio Confidencial N° 2703, de 2013, se dio traslado al Preinforme de Observaciones al municipio, el que fue atendido a través del oficio Ord. N° 473, del presente año.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Sobre la Evaluación de las Propuestas.

En relación con la materia se verificó que la comisión de apertura y revisora de las propuestas, estuvo formada por el Director de Obras, Administrador Municipal, SECPLAN y el Secretario Municipal, quien actuó como Ministro de Fe, quienes evaluaron las propuestas aceptadas, determinando los siguientes resultados en el "Informe Razonado y Evaluación Técnica".

CRITERIO	MÁXIMO PUNTAJE	DIEGO CAMPOS CATALÁN		JUAN PABLO CRUZ DINAMARCA	
		OFERTA	PUNTAJE	OFERTA	PUNTAJE
OFERTA ECONÓMICA	15	\$77.826.000	15	\$76.893.744	15
EXPERIENCIA	35	0 m ²	20	676,28 m ²	35
PROPUESTA TÉCNICA Y OBRAS COMPLEMENT.	35	-	35	-	20
MANO DE OBRA LOCAL	15	8	15	10	15
TOTAL	100		85		85

Cuadro N° 1



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

De la revisión efectuada por la comisión, tanto al proceso de apertura como de evaluación de las ofertas corresponde advertir las siguientes irregularidades:

a. Se verificó que el oferente Diego Alejandro Campos Catalán no acompañó en el sobre de "Documentos Anexos", la Carta Gantt con la totalidad de las labores a realizar según lo preceptuado en el ítem 0/13, de las Especificaciones Técnicas que rigen el proceso concursal, sin embargo - a juicio de la comisión - al no estar dicho documento solicitado en las bases de licitación procedió de igual forma a la revisión de sus antecedentes, concluyendo que la falta de dicho documento no sería impedimento para el análisis técnico de la propuesta al considerarlo un factor no "decidor" en el proceso de evaluación, transgrediéndose lo dispuesto en el artículo 5°, de las Bases Administrativas Especiales, que preceptúa que el oferente deberá presentar su oferta de acuerdo al formulario adjunto y con todos los antecedentes solicitados en las Bases Administrativas Generales (B.A.G), Bases Técnicas Especiales (B.T.E) y Especificaciones Técnicas (E.T.E).

En efecto, además debe observarse que, tal como lo dispone el artículo 13, de las bases administrativas generales, dicha comisión sólo velará por la buena ejecución del acto de apertura de sobres, sin tener resolución ni evaluación sobre ellas para la adjudicación posterior, situación que no aconteció en la especie y que afectó la transparencia e igualdad de los licitantes, además de la seguridad jurídica a quienes postulan a una licitación llamada por la administración (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 56.770 de 2009 y 45.573 de 2011).

En relación a ello en la respuesta se señala que la carta Gantt sólo fue solicitada en las especificaciones técnicas y no en las bases, por lo que la comisión estimó que no podía exigir al oferente dicho documento y que éste fue obviado al momento de la apertura de las propuestas, considerándolo además como un antecedente no decidor en la evaluación, finalmente la entidad edilicia reconoce el error cometido por la comisión.

En mérito de lo expuesto, procede mantener la observación, por cuanto la respuesta sólo confirma la situación señalada, además de ratificar la inobservancia de la comisión, por cuanto las bases técnicas especiales establecían que el oferente debía presentar su oferta de acuerdo al formulario adjunto y con todos los documentos solicitados en las bases administrativas generales y técnicas y las especificaciones técnicas, desatendiendo así los principios rectores de toda licitación pública de "estricta sujeción a las bases administrativas" y de "igualdad de los oferentes", radicando el primero de ellos en el hecho de que las cláusulas de las bases administrativas deben observarse de modo irrestricto y constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los oponentes, de manera que su transgresión desvirtúa todo el procedimiento, y el segundo en garantizar la actuación imparcial del municipio frente a todos los oponentes.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

b. La comisión revisora de la propuesta otorgó 20 puntos al oferente Diego Campos Catalán en el factor de "experiencia en construcciones públicas", sin embargo dicho proponente no acreditó experiencia en construcciones públicas, por lo que no correspondía asignar puntaje en dicho rubro, transgrediéndose lo preceptuado en el artículo 14, de las bases técnicas especiales, situación que también afectó la transparencia e igualdad de los licitantes, además de la seguridad jurídica a quienes postulan a una licitación llamada por la administración (aplica criterio contenido en dictámenes N^{os} 56.770 de 2009 y 45.573 de 2011).

Al respecto, en lo pertinente, se manifiesta que la experiencia en construcciones públicas puede ser de la empresa, de un socio o del profesional contratado, que en este caso es el arquitecto don Leonardo Mella Plaza y en su curriculum señaló una experiencia de 1.384,2 metros cuadrados construidos, por lo que sí correspondía la asignación de 20 puntos, lo cual, en todo caso, no acredita la entidad edilicia.

A su vez, se agrega en la respuesta que no corresponde en este caso la observación, insistiendo que la experiencia fue acreditada a través del profesional contratado para la construcción de la obra, tal como lo señalaban las bases.

Pese a los argumentos expuestos, procede mantener la observación, por cuanto, el profesional arquitecto sólo informó su experiencia y ésta no fue acreditada tal como lo exigía el artículo 14, de las bases técnicas especiales, que en lo que interesa, señala que la experiencia se considerará en obras de edificación no destinadas a viviendas, debidamente certificadas por organismos públicos y/o privados, situación que en la especie no aconteció, por lo que se confirma la observación precedente.

En efecto, el oferente Diego Campos Catalán, respecto del profesional en cuestión, solamente presentó en su oferta el curriculum vitae del señor Mella Plaza, fotocopia del certificado de título de Arquitecto y fotocopia de la patente profesional.

c. La comisión consideró mejor la propuesta técnica y obras complementarias del oferente Diego Campos Catalán, otorgándole 35 puntos, por lo que correspondía disminuir en 5 puntos la nota del otro oferente, es decir, asignar 30 puntos al proponente Juan Pablo Cruz Dinamarca, como lo disponía el artículo 14, de las Bases Técnicas Especiales, sin embargo la delegación sólo otorgó 20 puntos, transgrediéndose nuevamente el principio de estricta sujeción a las bases -contemplado en el referido artículo 10 de la ley N° 19.886-, que implica que sus cláusulas deben observarse de modo irrestricto y constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los oponentes (aplica dictámenes N^{os}. 65.294, de 2011 y 49.641, de 2012).

21
✓



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

En relación a ello, en lo pertinente, el municipio señala que la propuesta de Juan Pablo Cruz no presentó obras complementarias sino que sólo equipamiento deportivo, que no era lo que se pedía, correspondiendo - a su juicio - ser evaluado con cero puntos en dicho factor y que para el caso del señor Campos Catalán su propuesta claramente era mucho más atrayente y congruente con lo que se solicitó en la licitación, otorgándole 35 puntos.

Teniendo en consideración que las explicaciones aportadas no permiten desvirtuar la situación verificada, procede mantener la observación formulada, haciendo presente que el artículo 14, de las bases técnicas especiales definió el factor de "propuesta técnica y alternativas complementarias de obras a costo cero", sin distinción alguna, precisando además la forma de asignación de puntaje, correspondiendo cero puntos sólo al oferente que no presente su propuesta, situación que en la especie no aconteció, pese a lo planteado por el municipio en sus descargos.

d. La comisión revisora, en el factor "Mayor demanda mano de obra local" otorgó igual puntaje a ambos oferentes, considerando además el total de mano de la obra ofertada por los proponentes, sin embargo, de acuerdo al siguiente cuadro, las ofertas establecían la cantidad de personal local de 6 y 4,1 respectivamente y no de 8 y 10 personas, según de ilustra en la tabla siguiente:

CRITERIO	DIEGO CAMPOS CATALÁN			JUAN PABLO CRUZ DINAMARCA		
	CANT TOTAL M.O	M.O OMIL %	TOTAL M.O LOCAL	CANT TOTAL M.O	M.O OMIL %	TOTAL M.O LOCAL
PERSONAL CALIFICADO	1	-	-	1	-	-
PERSONAL SEMI-CALIFICADO	2	50	1	4	40	1,6
PERSONAL NO CALIFICADO	5	100	5	5	50	2,5
TOTAL	8		6	10		4,1

Cuadro N° 2

Asimismo, la comisión de evaluación no consideró relevante la diferencia existente entre ambos oferentes, en el factor de mano de obra total, correspondiente a 2 personas, pese a que ésta representaba una diferencia del 20% entre ambas ofertas, transgrediéndose con ello, de nuevo, los principios rectores de toda licitación pública que son los de estricta sujeción a las bases administrativas y técnicas y de igualdad de los oferentes, los cuales constituyen la principal fuente de derechos y obligaciones, tanto para la Administración como para los oponentes al correspondiente procedimiento de licitación (aplica dictámenes N°s 9.733, 32.280 y 38.592, todos de 2013).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Sobre este punto, en lo pertinente, en la respuesta, se indica que en las bases técnicas se especifica la mano de obra local y que si bien es cierto, Diego Campos C, estableció una menor cantidad que el señor Juan Pablo Cruz D., la comisión estableció que se debía conceder el mismo puntaje, no obstante la cantidad de trabajadores que ofrecía cada oferente.

Pese a los argumentos expuestos, la respuesta sólo confirma la situación señalada, haciendo presente que la conducta de la comisión de evaluación no se ajustó a las bases afectando en consecuencia la igualdad de los oferentes.

e. En consecuencia, se verificó que al oferente Diego Campos Catalán, le correspondía un puntaje de 65 puntos y no de 85, como determinó la comisión, mientras que a su vez, el proponente Juan Pablo Cruz Dinamarca un puntaje de 75 puntos, y no de 85 como le fue asignado, según se detalla en la evaluación del cuadro siguiente:

CRITERIO	MÁXIMO PUNTAJE	DIEGO CAMPOS CATALÁN		JUAN PABLO CRUZ DINAMARCA	
		OFERTA	PUNTAJE	OFERTA	PUNTAJE
OFERTA ECONÓMICA	15	\$ 77.826.000	15	\$ 76.893.744	15
EXPERIENCIA	35	0 m ²	0	1.044,28 m ²	20
PROPUESTA TÉCNICA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS	35	-	35	-	30
MANO DE OBRA LOCAL	15	6	15	4,1	10
TOTAL	100		65		75

Cuadro N° 3

Al respecto el municipio insiste que el puntaje asignado al oferente Diego Campos C., se encuentra acreditado por medio del profesional arquitecto que acompaña en sus antecedentes, por lo que - a su juicio - no procede efectuar una valoración de cero puntos en dicho factor, pese a que dicho profesional no acreditó esta experiencia según lo exigido en dicho acápite de las bases técnicas especiales.

Asimismo la entidad edilicia sostiene que la propuesta técnica y obras complementarias del señor Campos Catalán eran mejores que las presentadas por el oferente Juan Pablo Cruz D., que sólo era equipamiento y no construcción y que debió ser evaluado con cero puntos, pese a que las bases sólo consideran esta asignación al oferente que no presente una "propuesta técnica y alternativas complementarias de obra a costo cero", situación que en la especie, no aconteció.

21
3



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

En consecuencia, la justificación indicada por la entidad edilicia, no permite desvirtuar lo observado, luego procede mantener la observación.

f. Por último, corresponde indicar que el oferente Diego Campos Catalán no cumplió con las exigencias previstas en el artículo 4°, de las Bases Administrativas Generales, puesto que no acreditó, al menos, contar con una experiencia directa en los servicios contratados durante los tres últimos años, registrándose nula experiencia en este ámbito, por lo que se le asignó cero metros cuadrados en la pauta de evaluación en este rubro, condición que, por ende, impedía su participación en la licitación en comento. Lo anterior se ve agravado, puesto que la comisión de evaluación, sin justificación, otorgó 20 puntos al oferente en el señalado factor de experiencia.

Sobre el particular, la Entidad Edilicia sostiene que la experiencia debía ser de la misma empresa o del profesional que ésta presentó, manifestando que se cumplía con este último requisito, pese a que dicha experiencia no fue acreditada por el profesional en la oferta presentada por el oferente Diego Campos Catalán.

En atención a que lo señalado no permite desvirtuar la situación objetada, advirtiéndose, por el contrario, que el profesional en cuestión no acreditó la experiencia informada en el curriculum, luego procede mantener la observación formulada.

2 Contenido de las Bases Administrativas.

a. De acuerdo al análisis efectuado a las bases administrativas, se verificó que el procedimiento de asignación de puntaje al factor "Precio de la oferta total" señalado en el artículo 14, de las Bases Técnicas Especiales, no se condice con lo dispuesto en el artículo 6° de la ley N° 19.886, y 20 de su reglamento, contenido en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, conforme a los cuales debe alcanzarse la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del servicio y todos sus costos asociados, presentes y futuros, debiendo en todo caso la Administración propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones (aplica criterios contenidos en los dictámenes N°s 60.510 y 81.170, ambos de 2011, de este origen).

Ello, por cuanto al disponer un castigo a todas aquellas ofertas que sean inferiores al 90% del presupuesto disponible, deja de operar como un criterio de selección, ya que restringe la competencia en ese factor y no propende al cumplimiento de los aludidos principios, especialmente en el ahorro de las contrataciones (aplica dictamen N° 18.953, de 2013).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

En relación a ello, el municipio indica que las bases se confeccionaron en base a modelos del Gobierno Regional y que éstas efectivamente cometieron un error al establecer un castigo a las ofertas de menos del 90% del presupuesto disponible, señalando que ello obedecía a conseguir ofertas serias que garanticen la buena calidad de la obra y no a ofertas que busquen un menor precio y afecten la calidad de éstas, sin embargo la autoridad edilicia reconoce la disposición legal, señalando que dichos parámetros serán suprimidos en las futuras licitaciones.

Pese a los argumentos expuestos, procede mantener la observación, por cuanto la respuesta sólo confirma la situación señalada, la cual no se ajusta a las normas y principios que rigen la materia.

b. Asimismo, corresponde observar la garantía adicional exigida en el referido artículo 14, por cuanto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 del decreto (H) N° 250, de 2004, ésta sólo se encuentra prevista en el caso que la oferta sea inferior al 50% de la presentada por el oferente que le sigue y se verifique por parte de la entidad licitante que los costos de la misma son inconsistentes económicamente, y por el monto que prevé dicha norma reglamentaria (aplica dictamen N° 74.355, de 2011).

En relación a lo anterior, la entidad edilicia señala que dicha exigencia se estableció con el fin de contar con ofertas serias que garanticen la buena ejecución de las obras, reconociendo la disposición legal vulnerada, manifestando que dichos parámetros serán suprimidos en las futuras licitaciones.

Pese a los argumentos expuestos, procede mantener la observación, por cuanto la respuesta sólo confirma la situación señalada, la cual no se ajusta a las disposiciones legales vigentes.

c. El procedimiento de asignación de puntaje al factor "Propuesta técnica y alternativas complementarias de obra a costo cero" señalado en el aludido artículo 14, de las bases técnicas especiales, no representa un criterio técnico objetivo de evaluación de las propuestas recibidas, a fin de determinar la oferta más ventajosa para los intereses de la repartición contratante, lo cual no se ajusta a lo preceptuado en los artículos 22, numeral 7, y 38, del citado decreto (H) N° 250, de 2004, conforme a los cuales la entidad licitante debe basarse en criterios objetivos para decidir la adjudicación, situación que además afecta el principio de igualdad de los oferentes que rige a todo procedimiento licitatorio (aplica dictámenes N°s 60.032, de 2009 y 8.783, de 2013).

En efecto, en virtud del mencionado principio se debe mantener y garantizar una igualdad jurídica de los participantes para el ejercicio de los derechos de que son titulares, lo que se alcanza por medio de la actuación imparcial de la Administración, que establezca en las bases requisitos de aplicación general, vinculantes de igual manera para todos los participantes (aplica dictamen N° 32.746, de 2009).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

En suma, tal omisión, al margen de que impide una debida ponderación del factor, atenta contra el principio de transparencia y publicidad consagrado en los artículos 16 de la ley N° 19.880 y 13° de la ley N° 18.575, que disponen que el procedimiento administrativo y la función pública se realizarán con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él y en su ejercicio, objetivo que con el sistema de evaluación descrito no se cumple.

Sobre el particular, el municipio informa que ya se adoptaron medidas al respecto, uniformándose el criterio según evidencia en bases de licitación adjuntas a su respuesta.

No obstante lo informado se mantiene la observación en tanto no se acredite la regularización de la totalidad de las observaciones pendientes en las bases de licitación municipal, lo que será verificado en una futura auditoría.

d. Además, se verificó que el referido criterio es utilizado por la comisión en la resolución de empates, lo cual no se ajusta a los artículos 22, numeral 7, y 38, del citado decreto (H) N° 250, de 2004, conforme a los cuales la entidad licitante debe basarse en criterios objetivos para decidir la adjudicación.

Sobre este punto, la entidad edilicia no efectuó descargos ni acompañó antecedente alguno que diera cuenta de la adopción de medidas correctivas para superar las irregularidades verificadas, confirmándose la objeción en todas sus partes. Luego, procede verificar su regularización en una futura auditoría, conforme a las políticas de fiscalización de este Organismo Superior de Control.

e. Por otra parte, cabe señalar que los criterios objetados en las bases de licitación en comento, han sido utilizados por la Municipalidad de Peralillo en las siguientes adquisiciones:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

LICITACIÓN ID	OFERTA ECONÓMICA	EXPERIENCIA	PROPUESTA TÉCNICA OBRAS COMPLEMENT.	MANO OBRA LOCAL
MEJORAMIENTO URBANO CALLE RAQUEL VELASCO POBLACIÓN (ID 3954-44-LP13)	10 %	35 %	40 %	15 %
2° LLAMADO "OBRAS DE FINALIZACIÓN SEDE PUQUILLAY. (ID 3954-29-LE13) ⁽¹⁾	30 %	30 %	10 %	-
CONSTRUCCIÓN SALÓN COMUNITARIO LA VIROCA (ID 3954-22-LP13)	15 %	35 %	35 %	15 %
CONSTRUCCIÓN PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS, VILLA AMANECER (ID 3954-21-LP13) ⁽²⁾	10 %	20 %	20 %	10 %
CONSTRUCCIÓN SEDE CLUB AMÉRICA JUVENIL. (ID 3954-43-LP13)	10 %	35 %	40 %	15 %
AMPLIACIÓN REDE AGUA POTABLE APR PUQUILLAY (ID 3954-42-LP13) ⁽³⁾	10 %	20 %	40%	10%

- (1) Se consideró además el factor "Plazo de Ejecución", con una ponderación de 30%.
- (2) Se consideró además el factor "Experiencia en Obras Sanitarias Relacionadas", con una ponderación de 40%.
- (3) Se consideró además el factor "Registro Contratistas Autorizados ESSBIO", con una ponderación de 20%.

Sobre el particular, nuevamente la entidad edilicia no efectuó descargos ni acompañó antecedente alguno que diera cuenta de la adopción de medidas correctivas para superar las irregularidades verificadas, corresponde mantener la observación en todas sus partes. Luego, procede verificar su regularización en una futura auditoría, conforme a las políticas de fiscalización de este Organismo Superior de Control.

f. Asimismo, lo dispuesto en el formulario N° 2, letra B, numeral 6, en orden a que la decisión del mandante en la adjudicación de la propuesta es inapelable y no susceptible de recursos administrativos o judiciales, resulta improcedente por cuanto no se condice con el principio de impugnabilidad de los actos administrativos regulado en los artículos 10, de la ley N° 18.575, y 15 de la ley N° 19.880 (aplica dictamen N° 46.810, de 2011).

En el mismo sentido, resulta improcedente también lo previsto en el artículo 20, de las bases administrativas generales, sobre el derecho a no adjudicar (aplica dictamen N° 47.664, de 2012).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Sobre el particular, en lo que interesa, el municipio manifiesta que los procedimientos y reclamaciones de contratos de suministros y de servicios debe regirse por la ley N° 19.886, tal como lo ratifica el artículo 66, de la ley N° 18.695, señalando que dicha disposición es clara sobre la materia, a su vez manifiesta que la ley N° 19.880 contempla un procedimiento de aplicación general que rige a todos los órganos de la Administración del Estado y que la ley N° 19.886 es una regulación especial que rige todas las contrataciones y que corresponde que la situación se baraje y resuelva en virtud de dicha ley.

Lo expuesto por el municipio ratifica lo objetado por esta Contraloría Regional, por lo que corresponde mantener la observación. Ello, por cuanto dichas disposiciones atentan contra el principio de impugnabilidad de los actos de la Administración consagrado en el artículo 3° de ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración.

En efecto, el artículo 24, de la ley N° 19.886, sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios establece la acción de impugnación contra actos u omisiones ilegales o arbitrarias, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esa ley -entre los que se encuentran las municipalidades-.

g. Por otra parte, corresponde hacer presente a esa Entidad Edilicia que conforme al artículo 18 de la precitada ley N° 19.886, en los procesos de licitación corresponde utilizar sistemas electrónicos o digitales establecidos por la Dirección de Compras y Contratación Pública, siendo excepcional la tramitación de documentos en soporte papel, la que sólo procede en las situaciones previstas en el artículo 62 del decreto (H) N° 250, ya aludido, situación que no se cumple en la especie (aplica dictamen N° 17.272, de 2007).

Referente a ello, el municipio señala que se corregirá en lo sucesivo, solicitando que se dé estricto cumplimiento a la ley, por lo que corresponde mantener la observación y verificar en futuras auditorías la corrección de las deficiencias advertidas.

h. Atendido el principio de la libre concurrencia de los oferentes consagrado en los artículos 4° y 6° de la ley N° 19.886, no procede que en el artículo 4°, de las bases administrativas generales se exija una determinada inscripción a los oferentes, sin perjuicio de que pueda considerarse como factor de evaluación (aplica dictámenes N°s. 37.976 y 41.106, de 2007 y 20.401, de 2008, de esta Entidad de Control).

Además, se observa lo dispuesto en el mismo artículo, respecto de la exigencia relativa a tener experiencia directa en los servicios solicitados durante los tres últimos años, atendida la libre concurrencia de los oferentes dispuesta en los artículos 4° y 6° de la ley N° 19.886. Ello sin perjuicio, de la atribución de dicha Entidad para considerar la experiencia como un factor de evaluación de las propuestas conforme al artículo 38 del reglamento citado (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 41.106, de 2007 y 7.300, de 2008).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Sobre el particular, el municipio señala que se corregirá en lo sucesivo, solicitando que se dé estricto cumplimiento a la ley, por lo que corresponde mantener la observación y verificar en futuras auditorías la corrección de las deficiencias advertidas.

i. Asimismo, es dable reparar, lo dispuesto en el artículo 10, de las Bases Administrativas Generales, sobre la exigencia a los oferentes de la entrega de documentos que no son sometidos a evaluación ni tienen un propósito determinado, tales como el formulario N°3 y formulario N°4, (aplica dictámenes N° 67.130, de 2010 y 43.610, de 2011, de este origen).

Sobre el particular, la entidad edilicia indica que se corregirá en lo sucesivo, solicitando que se dé estricto cumplimiento a la ley, por lo que corresponde mantener la observación y verificar en futuras auditorías la corrección de las deficiencias advertidas.

j. Lo dispuesto en el artículo 38, de las bases administrativas generales, sobre obligaciones laborales y previsionales no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 64, del Código del Trabajo, referido a la responsabilidad subsidiaria del dueño de la obra con respecto a las obligaciones laborales y previsionales de contratistas y subcontratistas, por cuanto el dueño de una obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de éstos, siéndolo asimismo respecto de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas cuando no pudiese hacerse efectiva esta responsabilidad establecida subsidiariamente en los contratistas, por ende, tratándose de una norma de general aplicación, no se advierten razones que permitan excluir a las entidades públicas del mandato que impone esa preceptiva (aplica dictamen N° 19.051, de 2005 de este origen).

Igual situación acontece con lo dispuesto en el artículo 41, de las Bases administrativas generales sobre exención de responsabilidad por accidentes laborales y daño ambiental (aplica dictamen N° 37.465 de 2013).

Nuevamente, el municipio señala que se corregirá la objeción en lo sucesivo, solicitando que se dé estricto cumplimiento a la ley, por lo que corresponde mantener la observación y verificar en futuras auditorías la corrección de las deficiencias advertidas.

21
3



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

CONCLUSIONES

Considerando que los argumentos sostenidos en la respuesta informada por la Municipalidad de Peralillo resultan, en general, insuficientes para levantar o dar por subsanadas la totalidad de las observaciones formuladas en el cuerpo del presente informe, cabe concluir lo siguiente:

La Municipalidad de Peralillo no dio fiel cumplimiento a las Bases Administrativas y Técnicas de la Licitación Pública N° 3954 - 39 - LP13, debido a las irregularidades en la evaluación y adjudicación de la propuesta, configurándose de esta manera una falta al principio de estricta sujeción a las bases y un incumplimiento de los principios de libre concurrencia de los oferentes y de igualdad de los licitantes de los artículo 9° y 10 de la ley 19.886.

En virtud de lo expuesto, la Municipalidad de Peralillo, deberá disponer la instrucción de un procedimiento disciplinario a fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas por los hechos descritos latamente en el cuerpo del presente informe.

Asimismo, deberá enviarse a esta Entidad de Fiscalización dentro del término de 15 días hábiles desde la recepción del presente Informe, el decreto que ordena la instrucción del aludido proceso sumarial y la designación del correspondiente fiscal.

De conformidad a lo indicado en el presente informe, la Autoridad Comunal deberá adoptar las siguientes acciones:

1. Dar estricto cumplimiento en las licitaciones a los dos principios de derecho público que son: la observancia estricta de las bases que rigen el respectivo contrato y la igualdad de los licitantes. El primero de ellos radica en el hecho de que las cláusulas de las bases administrativas constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los oponentes, de manera que su transgresión desvirtúa todo el procedimiento. El otro principio garantiza la actuación imparcial de la Administración frente a todos los proponentes y para ello es imprescindible que las bases establezcan requisitos impersonales y de aplicación general, de lo cual compete a la autoridad comunal velar porque ambos principios sean respetados.

2. Velar por la transparencia de los procesos licitatorios, en atención a lo preceptuado en el artículo 16, de la ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

3. Reforzar los procedimientos de apertura de las propuestas, de estudio y evaluación de las ofertas y adjudicación conforme a las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

4. Adoptar todas las medidas que resulten conducentes para ajustar las bases de licitación empleadas por el municipio a las normas y principios que rigen la materia.

Finalmente, cabe señalar que la regularización de las observaciones señaladas en el cuerpo del presente informe, serán verificadas por esta Contraloría Regional en una próxima auditoría de seguimiento, de acuerdo a lo mencionado en el "Informe de Estado de Observaciones", que la Municipalidad de Peralillo deberá remitir conforme al formato adjunto en el anexo, en un plazo máximo de 30 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente reporte, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcríbese al Alcalde, al Concejo Municipal y al Encargado de Control de la Municipalidad de Peralillo y al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.

PIETRO BERNASCONI ROMERO
Jefe de Control Externo
Contraloría Regional
del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins

21



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

ANEXO

Estado de Observaciones de Informe Final N°14, de 2013

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
1.a	Sobre falta de documento carta Gantt en oferta adjudicada	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
1.b	Sobre irregularidades en evaluación y asignación de puntaje en factor de experiencia.	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
1.c	Sobre irregularidades en evaluación y asignación de puntaje en factor propuesta técnica y obras complementarias.	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
1.d	Sobre irregularidades en evaluación y asignación de puntaje en factor mayor demanda de mano de obra local.	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
1.e	Sobre irregularidades en evaluación final y asignación de puntaje total a las ofertas presentadas.	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
1.f	Sobre incumplimiento de exigencias de experiencia para participar la licitación.	Instruir sumario e implementar medidas para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.a	Sobre procedimiento de asignación de puntaje al factor "Precio de la oferta total" en las licitaciones	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.b	Sobre garantía adicional exigida en las bases de licitación contrario a las disposiciones vigentes.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.c	Sobre factor de evaluación que no representa un criterio técnico objetivo de evaluación de las propuestas recibidas (Propuesta técnica y alternativas complementarias de obra a costo cero)	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.d	Sobre criterio utilizado por la comisión en la resolución de empates que no se ajusta a los artículos 22, numeral 7, y 38, del citado decreto (H) N° 250, de 2004.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.e	Sobre criterios objetados en las bases de licitación utilizados por la Municipalidad de Peralillo en diversas licitaciones.	Investigar, implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
2.f	Sobre disposiciones arbitrarias en bases de licitación que atenta contra el principio de impugnabilidad de los actos administrativos.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.g	Sobre la utilización de los sistemas electrónicos o digitales en las licitaciones municipales.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.h	Sobre disposiciones en las bases administrativas que afectan el principio de la libre concurrencia de los oferentes consagrado en los artículos 4° y 6° de la ley N° 19.886.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.i	Sobre la exigencia a los oferentes de la entrega de documentos que no son sometidos a evaluación ni tienen un propósito determinado.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			
2.j	Sobre disposiciones en las bases de licitación sobre obligaciones laborales y previsionales y la responsabilidad subsidiaria del dueño de la obra.	Implementar medidas y ajustar procedimientos de licitación para evitar su reiteración e informar a este Organismo de Control.			



www.contraloria.cl