

**MAT.: Remite Informe N°1.446 de 2024 del
Observatorio de ChileCompra**

SANTIAGO, 12 de diciembre del 2024

**A : RICARDO PROVOSTE ACEVEDO
JEFE DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**DE : VERÓNICA VALLE SARÁH
DIRECTORA
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA**

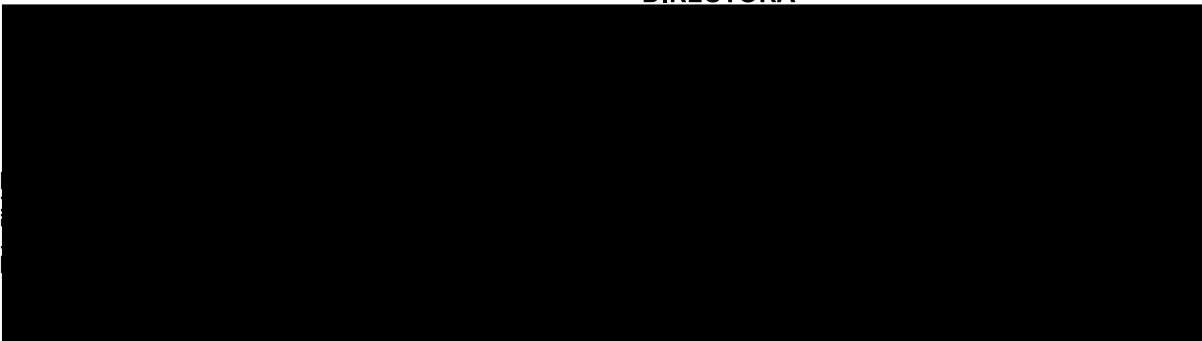
Junto con saludar, solicito a usted tomar conocimiento del informe realizado por el Observatorio ChileCompra, perteneciente a esta Dirección, el que ha sido elaborado con la asesoría jurídica de la Fiscalía de esta Dirección, y que da cuenta de una situación que podría implicar una transgresión a la normativa de compras públicas y consigo eventuales responsabilidades funcionarias. Lo anterior, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 bis del Reglamento de la Ley N°19.886, que faculta a la Dirección ChileCompra a emitir orientaciones y recomendaciones generales, conducentes a la difusión de buenas prácticas y el fortalecimiento de la probidad en la contratación pública.

En atención a las conclusiones planteadas en el informe técnico del Observatorio ChileCompra, que se adjunta al presente Oficio, se sugiere evaluar las consiguientes responsabilidades funcionarias comprometidas en los hechos que se informan.

Finalmente, le manifestamos nuestra mayor disponibilidad a fin de resolver sus consultas respecto de la información entregada, dejando a su disposición los datos de contacto de la jefa del Observatorio ChileCompra, Juan Cristóbal Moreno Crossley (juan.moreno@chilecompra.cl).

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

**VERÓNICA VALLE SARÁH
DIRECTORA**



**INFORME OBSERVATORIO CHILECOMPRA
MUNICIPALIDADES REALIZAN REITERADAS CONTRATACIONES DIRECTAS CON EL
PROVEEDOR “ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES” SIN JUSTIFICACIÓN
SUFICIENTE DE LA CAUSAL INVOCADA**

Informe N°1446
Fecha: 15/08/2024.

I. ANTECEDENTES.

En el contexto del monitoreo permanente que realiza el Departamento Observatorio de ChileCompra a los procesos de compra y contratación pública, se detectaron indicios de un eventual incumplimiento a la normativa de compras por parte de diversos municipios entre otras contrataciones directas efectuadas de manera recurrente con el proveedor Asociación Chilena de Municipalidades (en adelante “AChM”) relativas a pasantías y servicios de capacitación y formación para concejales bajo la causal de proveedor único, en cuyas fundamentaciones se advierten eventuales inconsistencias.

Según se observa, la AChM registra en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2024, un total de \$3.665.512.805 transados y 4.645 órdenes de compra enviadas por 321 municipios a través del portal Mercado Público entre los años 2012 y 2024.

De dicho total, el 98% corresponde a contrataciones autorizadas mediante trato directo, las que han sido fundamentadas preferentemente invocando la causal de proveedor único (causal que representa el 57% del monto de transacciones efectuadas con este proveedor). Las contrataciones realizadas invocando esta causal corresponden mayoritariamente a los servicios ya referidos, es decir, pasantías y servicios de capacitación y formación para concejales de los diversos municipios del país.

Según se estima, la conducta de estos municipios vulneraría el artículo 9 de la ley 19.886 se expresan que “cuando no proceda la contratación a través de Convenio Marco, por regla general las Entidades celebrarán sus Contratos de Suministro y/o Servicios a través de una Licitación Pública, de acuerdo a los artículos 19 al 43 del presente Reglamento”.

Además, la situación expuesta podría estar vulnerando el principio de libre concurrencia al llamado, consagrado en el artículo 9° de la Ley N°18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, al eludir la licitación pública, y asimismo infringir el principio de la probidad administrativa.

En el presente informe se expone el análisis de una muestra seleccionada de 11 órdenes de compra enviadas por cuatro municipios a la AChM, en la cuales se identifican indicios de una posible falta de fundamentación en las contrataciones directas realizadas con dicho proveedor.

II. TRANSACCIONES EN MERCADO PÚBLICO DEL PROVEEDOR ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES

Las asociaciones de municipalidades son agrupaciones que buscan coordinar esfuerzos, compartir recursos y experiencias, y colaborar en la solución de problemas comunes. Su objetivo

principal es fortalecer la capacidad de gestión municipal y promover el desarrollo local. En el caso de la Asociación Chilena de Municipalidades, RUT 69.265.990-2, cabe señalar que en el año 2012 obtuvo su personalidad jurídica y, según se observa, a contar de ese mismo año comenzó a realizar transacciones en el portal de Mercado Público.

Las asociaciones deben registrarse como proveedores en el sistema de compras públicas, permitiendo que las municipalidades y otras entidades públicas adquieran estos servicios de manera formal y transparente.

Actualmente, los representantes legales de la AChM corresponden al alcalde Sr. German Codina Powers, RUT [REDACTED], y al Sr. Andrés Antonio Santander Ortega, RUT [REDACTED]

A continuación, en la Tabla N°1, se muestran los valores tranzados por la ACHM, desde el 2019 a la fecha y en la Tabla N°2, se muestran las transacciones vinculadas a contrataciones directas y sus causales utilizadas.

TABLA N°1: MONTO TOTAL (EN PESOS) TRANSADO A TRAVÉS DEL PORTAL MERCADO PÚBLICO (2019-2024).

Suma de monto OC	2019	2020	2021	2022	2023	2024
COMPRA ÁGIL				\$ 3.990.000	\$ 13.160.000	\$ 11.300.000
CONVENIO MARCO	\$ 1.550.000					\$ 700.000
LICITACIÓN	\$ 1.069.500			\$ 470.000	\$ 2.600.000	\$ 2.400.000
TRATO DIRECTO	\$312.605.371	\$321.825.599	\$192.030.053	\$438.462.849	\$844.269.000	\$225.426.174
Total, general	\$315.224.871	\$321.825.599	\$192.030.053	\$442.922.849	\$860.029.000	\$239.826.174

TABLA N°2 CONTRATACIONES DIRECTAS

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TRATO DIRECTO	\$312.605.371	\$321.825.599	\$192.030.053	\$438.462.849	\$844.269.000	\$225.426.174
Adquisiciones inferiores a 10 UTM que privilegien materias de alto impacto social	\$ 956.500	-	\$ 240.000	\$ 5.700.000	\$ 3.500.000	\$ 10.700.000
Bienes o servicios para proyectos de investigación docencia o extensión	\$ 500.000	-	-	-	-	\$ 3.017.225
Confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia	\$ 16.442.500	\$ 3.979.000	\$185.477.307	\$196.397.000	\$318.029.000	\$ 4.020.000

Conocimiento público de licitación pudiera poner en riesgo el objeto de la contratación	-	-	-	\$ 600.000	-	-
Contratación con cargo a gastos de representación	\$ 2.185.000	-	-	\$ 2.050.000	\$ 1.050.000	-
Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial	\$ 34.735.500	\$ 7.205.000	-	\$ 27.960.000	\$ 62.030.000	\$ 17.120.000
Contratación de consultoría, considerando especiales facultades del proveedor	\$ 21.245.000	\$ 3.538.000	-	\$ 17.840.000	\$ 13.200.000	\$ 6.480.000
Contratación de proveedor por seguridad e integridad de las autoridades	\$ 1.470.000	\$ 1.242.000	-	-	\$ 1.800.000	
Costo de evaluación desproporcionado, y por monto de contratación inferior a 100 UTM	\$ 23.271.500	\$ 8.725.000	\$ 670.000	\$ 34.620.000	\$ 50.260.000	\$ 18.510.000
Emergencia, urgencia o imprevisto	\$ 250.000			\$ 250.000	\$ 2.750.000	\$ 100.000
OC para informar, Art. 3° y 20° Ley de Compras	\$ 3.570.000	\$ 740.000	\$ 100.000	\$ 4.050.000	\$ 3.470.000	
Servicios de naturaleza confidencial				\$ 1.000.000		
Servicios especializados inferiores a 1000 UTM	\$ 9.286.000			\$ 2.550.000	\$ 6.100.000	\$ 24.660.000
Si solo existe un proveedor del bien o servicio	\$198.693.371	\$296.396.599	\$ 5.542.746	\$145.445.849	\$382.080.000	\$140.818.949

III. ANÁLISIS

A fin de examinar las eventuales inconsistencias que se advertirían en estas contrataciones, se analizó una muestra de 11 órdenes de compra referidas a la adquisición mediante trato directo de pasantías y capacitaciones a concejales de diversos municipios del país, donde se invoca la causal de proveedor único. La muestra analizada se expone en Tabla N°3, las que corresponden a órdenes de compra de mayor monto emitidas a la ACHM por este concepto.

TABLA N°3: MUESTRA DE OC PROVEEDOR ÚNICO

Código OC	Nombre Organismo	monto OC
4993-152-SE23	MUNICIPALIDAD DE CHOLCHOL	\$ 5.560.000
2674-453-SE24	ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE MELIPILLA	\$ 5.070.000
4993-153-SE23	MUNICIPALIDAD DE CHOLCHOL	\$ 4.170.000
2427-76-SE15	I MUNICIPALIDAD DE VALPARAISO	\$ 2.670.000
2736-324-SE16	I MUNICIPALIDAD DE ANGOL	\$ 1.232.000
4993-26-SE23	MUNICIPALIDAD DE CHOLCHOL	\$ 3.800.000
4993-28-SE23	MUNICIPALIDAD DE CHOLCHOL	\$ 2.850.000
2674-10-SE24	ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE MELIPILLA	\$ 2.850.000
4993-363-SE23	MUNICIPALIDAD DE CHOLCHOL	\$ 1.900.000
2324-2360-SE23	I MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT	\$ 950.000
2674-9-SE24	ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE MELIPILLA	\$ 950.000

En todas estas órdenes de compra, el acto administrativo que aprueba la contratación directa es respaldado con un certificado emitido por la propia AChM, conforme al cual pretende acreditar su condición de único proveedor de los servicios contratados (ver ejemplo en captura inserta a continuación, correspondiente a la Orden de Compra N°4993-152-SE23).



CERTIFICADO PROVEEDOR ÚNICO

Gabriel Flández Bórquez, Director de Administración y Finanzas, certifica que la Asociación Chilena de Municipalidades, Rut N° 69.265.990-2, con giro en Asesoría y Capacitación Administrativa, es único proveedor, para impartir la pasantía "**La formación continua del potencial humano, pilar para el desarrollo local en los ámbitos de la educación, la salud y el deporte, desde las tendencias contemporáneas de la educación avanzada y la internacionalización de procesos**" a realizarse en La Habana, Cuba, entre los días 02 al 08 de Abril del 2023. Esto, en virtud de artículo 8 de la Ley N° 19886 y 10 N° 4 de su Reglamento. Ya que esta Asociación, creada por Resolución Exenta de SUBDERE N° 11969 de 2012, genera capacitación e inducción exclusiva para el mundo municipal y para sus asociados, en procesos y materias que le son propios; en etapas de discusión, en etapas de corrección, en etapas de aprobación y de difusión, de los cuales la Asociación es parte interesada o afectada, tal cual lo disponen sus Estatutos.

Santiago, Marzo de 2023.



En el siguiente anexo, correspondiente a la Orden de Compra N° 4993-152-SE23, se exponen los servicios comprendidos dentro de la compra de una pasantía mediante trato directo con la AChM efectuada en el año 2023 por parte del Municipio de Cholchol:



Pasantía a La Habana

Información importante sobre la pasantía:

1. Costo: 1.590.000 pesos.

Incluye: Costo de Inscripción, 6 noches de alojamiento, traslados aeropuerto-hotel-aeropuerto en La Habana, traslados a actividades del evento.

No incluye: Pasaje aéreo, visa de entrada a Cuba (obligatoria), alimentación, seguro de viaje (obligatorio), los que deberán ser gestionados por cada participante.

El pago debe realizarse previamente siendo condición indispensable para la participación. Puede ser vía transferencia bancaria o depósito. (Enviar comprobante)

- Nombre: Asociación Chilena de Municipalidades
- Giro: Asesoría y Capacitación Administrativa.
- Rut: 69.265.990-2
- Banco: Estado
- Tipo de Cuenta Bancaria: Cuenta Corriente
- [REDACTED]

2. Podrán participar autoridades municipales, directivos, docentes y funcionarios de las municipalidades socias.

- **Los cupos son limitados.**
- **Cierre de postulaciones: 17 de marzo de 2023.**
- **Criterios de selección de alumnos de acuerdo a fecha de pago por parte del municipio y fecha de inscripción.**

3. Para la realización del curso se requiere un mínimo de alumnos por lo cual si no se lograra ese número, el mismo se suspenderá procediendo la AChM a restituir los pagos que se hayan realizado.

4. La visa a Cuba debe tramitarla el interesado en el consulado cubano en Santiago, ubicado en [REDACTED]

La visa es una tarjeta de turismo que se entrega de forma rápida, pero también puede gestionarse a través de agencias de viaje con las que operen para la compra del pasaje aéreo.

- 5. El seguro de viaje debe ser tramitado por el interesado, cautelando que tenga vigencia en Cuba, teniendo múltiples proveedores en Chile. Las agencias de viaje también pueden ofrecer ese servicio o bien obtenerlo por internet.**
- 6. Para viajar a Cuba y para la obtención de la visa, se requiere pasaporte con vigencia superior a 6 meses al momento de viajar. Es decir, el pasaporte no puede tener una fecha de vencimiento inferior al 15 de Octubre de 2023.**

Según se observa, las pasantías contratadas no incluyen los pasajes aéreos ni los gastos alimenticios, por lo cual esos cometidos y gastos no son imputables en el sistema transaccional de mercado público, por lo cual se desprende que los montos corresponden solo al concepto de “capacitaciones”.

Tampoco se advierte en las contrataciones directas justificación alguna respecto del motivo por el cual tales capacitaciones deberían efectuarse en el extranjero.

El Registro Único de Asociaciones Municipales ha sido creado en la Ley N.º 20.527 que “Modifica la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y Regula las Asociaciones Municipales”. En dicha normativa se establece que las asociaciones municipales podrán solicitar a la SUBDERE, una personalidad jurídica de derecho privado, cuyo procedimiento ha quedado establecido en el “Reglamento Para la Aplicación de las Normas de la Ley N.º 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, referidas a las Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica”, publicado en el Diario Oficial el 11 de abril de 2012. Respecto de este punto, se constata en la página de la SUBDERE que, a la fecha actual, se encuentran inscritas 77 asociaciones municipales, las cuales están facultadas para realizar servicios similares a los entregados por la Asociación Chilena de Municipalidades, en adelante, AChM, RUT 69.265.990-2.¹

Con relación al uso de la causal de proveedor único, el Dictamen N.º 41.866/09 señaló que *“Conforme la letra d) del mencionado artículo 8º de la ley N.º 19.886 y 10 N.º 4 de su reglamento, la modalidad excepcional de trato directo resulta procedente cuando sólo existe un proveedor del bien o servicio, expresión que debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, resulta aplicable cuando se trate de bienes o servicios que cuentan con proveedor único, sin que corresponda considerar el ámbito territorial como una variable de dicha causal.”*

En tanto, la ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece en su Artículo 92 bis. -

“Cada municipalidad, en concordancia con su disponibilidad financiera, deberá dotar al concejo municipal y a los concejales de los medios de apoyo, útiles y apropiados, para desarrollar debida y oportunamente las funciones y atribuciones que esta ley le confiere, atendido el número de concejales de la municipalidad. Ley 20742 Para ello, durante la primera sesión ordinaria, el Art. 1 N.º 22 alcalde someterá a la aprobación del concejo los medios a usar durante el período respectivo, debiendo este acuerdo formar parte del reglamento interno a que hace alusión el artículo 92, y ser publicado en la página web de la municipalidad, en concordancia con lo establecido en los artículos 2º y 7º de la ley N.º 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Asimismo, cada año la municipalidad, en concordancia con su disponibilidad financiera, podrá incorporar en el presupuesto municipal recursos destinados a financiar la capacitación de los concejales en materias relacionadas con gestión municipal.”

¹ Para obtener información detallada sobre el Registro Único de Asociaciones Municipales en Chile, se puede visitar el sitio web proporcionado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Este portal ofrece acceso a una variedad de recursos y datos relevantes para la gestión y consulta de asociaciones municipales. Los interesados pueden ingresar al siguiente enlace para explorar el registro y obtener la información necesaria: <https://registroasociaciones.subdere.gov.cl/registro-unico-asociaciones-municipales/all>.

Conforme a lo observado, se postula la hipótesis que no existiría una correcta fundamentación de las contrataciones directas analizadas en la muestra enunciada, pues no se habría revestido a los actos administrativos que autorizaron dichas contrataciones de antecedentes que acreditaran la concurrencia de todos los elementos que configuran la causal de trato directo invocada, siendo insuficiente el certificado emitido por la propia AChm.

En tal sentido, al no poder acreditarse la condición de proveedor único de la AChM respecto de los servicios contratados, conforme los antecedentes que constan en cada proceso de contratación, sería procedente que los organismos requirentes efectuasen, en estos casos, un proceso competitivo de contratación, como es el caso del procedimiento de la licitación pública. Al respecto, no es suficiente que el acto administrativo se limite a consignar que existe solo un proveedor de los bienes requeridos, sin que se entreguen fundamentos debidamente documentados que permitan justificar esa declaración.

La falta de justificación suficiente de una causal de trato directo implica un incumplimiento del deber de los órganos de la Administración del Estado de realizar sus contrataciones preferentemente a través de procedimientos del Convenio Marco o mediante la licitación pública respectiva, 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. Concurridos los hechos que sirven de fundamento para la contratación mediante trato directo, corresponde a la respectiva autoridad administrativa ponderarlos y efectuar la contratación en la forma indicada (criterio establecido en el Dictamen N° 68.458/2012).

En este orden de ideas, se debe destacar que el trato directo o contratación directa es un procedimiento de compra excepcional, definido como aquel procedimiento de contratación que, por la naturaleza de la negociación que conlleva, debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación pública como para la privada, circunstancia que debe ser acreditada en cada caso.

En cuanto a la causal de proveedor único se trata del caso en que sólo existe un proveedor del bien o servicio que se requiere contratar, lo cual debe ser acreditado y explicitado en una resolución fundada. En este caso, no sería suficiente con que, por ejemplo, AChM sea el único que realice un curso denominado “formación continua del potencial humano, pilar para el desarrollo local en los ámbitos de la educación, la salud y el deporte, desde las tendencias contemporáneas de la educación avanzada y la internacionalización de procesos”, sino que el requerimiento respectivo debería poder realizarlo solamente un único proveedor, es decir, que no existan otros proveedores que impartan cursos en formación de recurso humanos o de gestión local que permitan satisfacer la necesidad de los municipios.

En definitiva, para fundamentar lo anterior, no es suficiente un certificado del propio proveedor, sino que se requiere precisar en la resolución que autoriza el trato directo las circunstancias que convierten a la AChM en el único proveedor que pueda prestar el servicio requerido por las entidades compradoras.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Según los antecedentes expuestos, se detectan reiteradas contrataciones directas con el proveedor ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPIOS, RUT 69.265.990-2, por diversos municipios, las que carecerían de una correcta fundamentación. Dado lo anterior, se estima que no procedería el uso del mecanismo excepcional de contratación, o bien, que al menos, se requiere mayor fundamentación para efectos de tener por acreditada la causal invocada en los tratos directo-analizados.

Conforme al análisis presentado, la conducta de estos municipios podría vulnerar el artículo 9 de la ley 19.886 y principios tales como la libre concurrencia al llamado y la Probidad Administrativa.

En razón de lo expuesto, se solicita realizar las indagaciones correspondientes, en conformidad con el Dictamen N° 3.293, de 2011, de la Contraloría General de la República, referente a las atribuciones de esta repartición respecto a licitaciones reguladas por la Ley N°19.886, donde se establece que *“En mérito de las atribuciones que le asisten a esta Contraloría General, procede que las denuncias que le formule la Dirección de Compras y Contratación Pública sobre eventuales responsabilidades administrativas de funcionarios públicos que han intervenido en procesos licitatorios, sean atendidas por este Organismo de Control arbitrando las medidas que en derecho correspondan”*.

JUAN CRISTÓBAL MORENO CROSSLEY
JEFE DEPARTAMENTO DE OBSERVATORIO
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

DVL/ESP/ESH