

ORD. N°.: 1689

**MAT.: Remite Informe N°1450, de 2024,
del Observatorio de ChileCompra.**

SANTIAGO, 05 de septiembre de 2024

**DE : DORA RUIZ MADRIGAL
DIRECTORA (S)
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA**

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

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 jefe del Observatorio ChileCompra, Juan Cristóbal Moreno Crossley

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

**DORA RUIZ MADRIGAL
DIRECTORA (S)
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA**

VPC/KNE/JCM

Distribución:

- Destinatario.

Nombre Firmante: Dora Ruiz
Fecha: 2024-09-05
ID: 13289
Url: <https://ayuda.mercadopublico.cl/verificadorodoc/?cod=13289>

**INFORME OBSERVATORIO CHILECOMPRA
SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS
CAUSAL DE SEGURIDAD Y CONFIANZA INVOCADA POR ENTIDAD COMPRADORA CARECE
DE FUNDAMENTOS SUFICIENTES PARA JUSTIFICAR CONTRATACIÓN DIRECTA**

Informe N°1450
Fecha: 22/08/2024.

I. ANTECEDENTES

En el contexto del monitoreo permanente y la gestión de denuncias reservadas 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 la Subsecretaría de Derechos Humanos.

La situación observada se refiere, específicamente, a la Orden de Compra N° 957865-20-SE24, enviada con fecha 26 de enero de 2024 por la Subsecretaría de Derechos Humanos al proveedor Unholster S.A. (RUT [REDACTED]) por un monto total de UF 16.838,5 (equivalente a la fecha actual a \$619.129.600.-) para el desarrollo de una plataforma informática de apoyo al Plan Nacional de Búsqueda, Verdad y Justicia.

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 eludirse el uso de un procedimiento competitivo de contratación pública, como lo es la licitación.

II. SOBRE EL PROCESO DE CONTRATACIÓN REVISADO

Según lo señalado, con fecha 26 de enero de 2024, la Subsecretaría de Derechos Humanos envió la orden de compra N° 957865-20-SE24 procedente de trato directo al proveedor UNHOLSTER S.A. (RUT [REDACTED]) por un monto total de UF 16.838,5 (equivalente a la fecha actual a \$619.129.600.-) para el desarrollo de una plataforma informática de apoyo al Plan Nacional de Búsqueda, Verdad y Justicia. De acuerdo a su especificación, esta orden de compra se asocia al "SERVICIO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO PLATAFORMA DEL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE VERDAD Y JUSTICIA".

La publicación de la mencionada orden de compra en el portal Mercado Público fue respaldada por la Resolución Exenta N°31, del 17 de enero de 2024, emitida por la misma repartición pública, mediante la cual se fundamenta la contratación directa con el proveedor en virtud de la causal de "confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia" (Art. 10°, número 7, letra f del reglamento de Compras Públicas, Decreto 250 del Ministerio de Hacienda).

En lo medular, en dicha resolución se argumenta que:

1. La empresa UNHOLSTER S.A. había realizado el diseño del anteproyecto de plataforma para la Subsecretaría de Derechos Humanos, producto cuya realización le fue encomendada por la misma cartera mediante licitación pública ID 957865-4-LP23 y que fue ejecutado satisfactoriamente por el proveedor en cumplimiento al contrato aprobado mediante Resolución Exenta N°264, de 30 de agosto de 2023.
2. Respecto de la ejecución del mismo contrato, el Coordinador del Plan Nacional de Búsqueda, Verdad y Justicia habría emitido un "Informe Final de Evaluación General", en el que se recomienda que el desarrollo de la plataforma sea efectuado por el mismo proveedor que diseñó el anteproyecto, lo que permitiría:



- a. "(...) asegurar su mejor implementación en términos costo/eficientes"
 - b. "(...) evitar la curva de aprendizaje sobre el giro del negocio";
 - c. reducir "(...) costos transaccionales"; y,
 - d. facilitar una "(...) pronta habilitación de herramientas a los operadores del sistema, mientras se desarrollan versiones y funcionalidades más avanzadas".
3. Que, "(...) al tenor de la experiencia comprobada durante el diseño del anteproyecto, la empresa Unholster reúne las condiciones de seguridad y confiabilidad requeridas para el desarrollo de esta plataforma en razón de la magnitud e importancia que implica la misma para la correcta implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia".
4. Finalmente, reitera que la empresa Unholster, "(...) dada su comprobada experiencia en el diseño de este anteproyecto y en el desarrollo de otras plataformas, otorga la seguridad y confianza que se requieren para la prestación de un servicio de esta magnitud e importancia".

III. ANÁLISIS

El proveedor Unholster S.A. presenta experiencia transando en el portal Mercado Público desde el año 2014. Desde entonces y hasta la fecha presente, como resultado de su participación en diferentes procedimientos de contratación regulados por la Ley 19.886, ha recibido un total de 13 órdenes de compra por parte de 7 organismos diferentes, cuya suma totaliza un monto de \$1.046 millones de pesos.

En términos de montos transados, el organismo que figura como principal contratante de este proveedor ha sido la propia Subsecretaría de Derechos Humanos, de la que ha recibido un total de \$717.994.310.-. Dicha cifra representa el 69% de los montos que el proveedor Unholster S.A. ha transado desde el inicio de sus operaciones en el portal Mercado Público.

Sin embargo, cabe constatar que los montos recibidos desde la Subsecretaría de Derechos Humanos tienen su origen exclusivamente en dos órdenes de compra, las que corresponden, respectivamente, a los N° 957865-312-SE23 (enviada el 05 de septiembre de 2023 y procedente de la licitación pública ID 957865-4-LP23 que le adjudicó el diseño del anteproyecto de la plataforma del Plan de Búsqueda, Verdad y Justicia) y al ya referido caso de la orden de compra N° 957865-20-SE24, procedente de trato directo.

De esta forma, se establece que la evaluación de la confianza y seguridad que otorga el proveedor contratado respecto de la Subsecretaría de Derechos Humanos se sustenta en la experiencia observada durante la ejecución de un único contrato. Dicha experiencia, además, refería al diseño de un anteproyecto de plataforma y no contemplaba servicios asociados a la ejecución o implementación de la misma, aspectos estos últimos que sí son contemplados en el contrato que acompaña a la Orden de Compra N° 957865-20-SE24 y que fue aprobado por Resolución Exenta N°37 del 25 de enero de 2024.

Respecto de otras experiencias pertinentes, cabe tener en cuenta la información expuesta en la Tabla N°1, que presenta el registro de las restantes 11 órdenes de compra que ha recibido el proveedor Unholster S.A. a través del Portal Mercado Público:



Tabla 1. Ordenes de Compra enviadas al proveedor Unholster S.A. entre los años 2014 y 2023 a otros organismos públicos.

OC	Origen	Descripción	Detalle	Fecha de envío	Organismo	Monto
5574-31-SE23	TRATO DIRECTO	Serv. Procesamiento sistematización y visualización de audiencias públicas	Servicio de procesamiento sistematización y visualización de audiencias públicas. Con la empresa Unholster S.A RUT: 76.104.664-0. El plazo de vigencia de este contrato será de 2 meses contados a partir del 01 de junio de 2023. Estimado proveedor favor incluir en la factura los datos de transferencia bancaria para que se realice el pago de documentos. La factura debe ser enviada al correo compras-vti@uchile.cl	2023-06-07	UNIVERSIDAD DE CHILE	83.300.000
721703-1223-SE18	TRATO DIRECTO	Servicio Personal Especializado de Consultoría O.C. de Invitación ID: 721703-7-IN18 (CDP N°721/2018; FR N°002-202)	INDICAR EL N° DE ESTA O.C. EN LA FACTURA PROCESO SEGÚN RES. EX. N°3861 DEL 18-12-2018 QUE APRUEBA CONTRATACIÓN DIRECTA POR EL SERVICIO PERSONAL ESPECIALIZADO DE CONSULTORÍA QUE INDICA. Contraparte Técnica: Andrea Soto Jefe Depto. Jurídico. Mail de facturación: proveedoresceduc@agenciaeducacion.cl	2018-12-18	AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACION	43.000.000
709603-364-SE22	LICITACION PUBLICA	SERVICIO LEVANTAMIENTO Y REGISTRO DE DATOS DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PARVULARIA Y PRODUCTO MÍNIMO VIABLE PARA LA INTENDENCIA DE EDUCACIÓN PARVULARIA DESDE 709603-22-LE22	SERVICIO LEVANTAMIENTO Y REGISTRO DE DATOS DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PARVULARIA Y PRODUCTO MÍNIMO VIABLE PARA LA INTENDENCIA DE EDUCACIÓN PARVULARIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN. DESDE ID709603-22-LE22.REX N°0701/2022 APRUEBA CONTRATO. Contraparte Técnica: Carolina Ayala E.(Profesional Intendencia de Educación Parvularia).	2022-12-13	SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION ESCOLAR	40.000.000
1605-674-CM16	CONVENIO MARCO	CM-7477 Desarrollo Aplicación Web para Gestionar Charlas al Contribuyente	Se solicita el desarrollo de una aplicación que permita a los contribuyentes inscribirse en línea en los cursos de materias tributarias que realiza el Servicio. Contacto: Cristobal Fernández email: cristobal.fernandez@sii.cl fono: [56+2] 2395 1680	2016-10-12	SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DIRECCION	32.850.169
1605-216-CM20	CONVENIO MARCO	CM-10777 ADN Financiero de Empresas	Orden de Compra generada desde carro compras	2020-06-02	SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DIRECCION	31.999.966
1605-756-CM17	CONVENIO MARCO	CM-8638 Proyecto sistema de información para contenidos de jurisprudencia	Se solicita la contratación del proyecto sistema de información para contenidos de jurisprudencia. Contacto: Ricardo Segovia email: asegovia@sii.cl fono: 2 2395 1372	2017-10-24	SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DIRECCION	30.219.592
1605-618-CM17	CONVENIO MARCO	CM-8484 HH para implementación segunda etapa Portal de Charlas	Se solicita contratar 300 HH de Jefe de Proyecto Senior y 1200 HH de Desarrollador Java Junior solicitado por la Subdirección de Asistencia al Contribuyente cuyo objetivo es la implementación del sistema informático para la segunda etapa Portal de Charlas. Contacto: Jorge Matus fono: 2 2395 1094 email: jmatus@sii.cl	2017-09-15	SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DIRECCION	27.959.820



1064612-1-CM19	CONVENIO MARCO	Servicios informáticos de ciencia de datos	Proceso cotizado en Mercado Público ID 835-28-CT19. Se selecciona opción sin soporte. Condiciones de facturación adjuntas a la orden de compra. El monto corresponde a UF 600 en total catálogo electrónico no permite indicar horas fraccionadas.	2019-05-27	FISCALIA NACIONAL ECONOMICA	16.671.683
885-1115-SE14	TRATO DIRECTO	Desarrollo de una Aplicación Móvil	Contrato po Servicios Personales Especializados	2014-04-24	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	15.515.475
885-2596-SE15	TRATO DIRECTO	Modificaciones aplicación Denuncia Móvil	Modificaciones aplicación Denuncia Móvil IMP.22.11.003 O/C SAP: 4800009819	2015-11-09	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	4.423.113
885-243-CM16	CONVENIO MARCO	Actualización aplicativo Denuncia Móvil	Actualización aplicativo Denuncia Móvil solicitado por Centro de Informática (CEI). IMP.22.11 O/C SAP: 4800010901	2016-03-03	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	1.813.701

Sin perjuicio de la experiencia que eventualmente pudiera haber acumulado este proveedor con clientes del sector privado, se advierte que:

- Entre los proyectos ejecutados con otros organismos públicos por Unholster S.A. y realizados mediante procedimientos de contratación regulados por la Ley 19.886, sólo uno de ellos registra un monto superior a \$50 millones de pesos, correspondiente a la contratación por trato directo por parte de la Universidad de Chile de los servicios de "procesamiento, sistematización y visualización de audiencias públicas" (Orden de Compra N° 5574-31-SE23). 5 de ellos se ubican en el rango comprendido entre \$30 y \$49 millones de pesos, mientras que otros 5 son de monto inferior a \$30 millones.
- Además de la mencionada Orden de Compra enviada por la Universidad de Chile, sólo otros dos proyectos realizados por este proveedor son de fecha igual o posterior al año 2020, correspondientes a las Órdenes de Compra N° 709603-364-SE22, enviada por la Superintendencia de Educación Escolar (referida al "SERVICIO LEVANTAMIENTO Y REGISTRO DE DATOS DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PARVULARIA Y PRODUCTO MÍNIMO VIABLE...") y N° 1605-216-CM20, enviada por el Servicio de Impuestos Internos (correspondiente a compra de convenio marco para el servicio "ADN Financiero de Empresas").
- Considerando incluso los casos señalados, no se detecta en la descripción y antecedentes contenidos en el conjunto de estas órdenes de compra, la referencia a proyectos que puedan considerarse similares en sus especificaciones, complejidad o escala a los servicios que fueron requeridos por la Subsecretaría de Derechos Humanos mediante la orden de compra N° 957865-20-SE24.

Por otra parte, al margen del historial de compras del proveedor, cabe subrayar que el Dictamen N° 26.006/2016, entre otros, ha señalado que "(...) *para sustentar el trato directo por cualquier causal, no basta la sola referencia a las disposiciones legales y reglamentarias que lo fundamenten, ni la buena impresión que se haya formado el servicio contratante respecto de la empresa favorecida, ni la circunstancia de haberse suscrito anteriormente otros convenios similares con ese mismo proveedor*".

El mismo dictamen indica que "(...) *en razón de su carácter excepcional, la causal de trato directo empleada, requiere que, al momento de invocarla, se acrediten efectiva y documentadamente las razones que justifican su procedencia*", además de acreditarse de manera suficiente la concurrencia



simultánea de todos los elementos que configuran las hipótesis contempladas en la normativa cuya aplicación se pretende (criterio señalado en el Dictamen N° 8.805/2016, entre otros).

Con referencia a la causal invocada, en este caso en particular, para sustentar la realización del trato directo, el Art. 10° del reglamento de Compras (Decreto 250 del Ministerio de Hacienda) indica en su numeral 7 que procederá la contratación directa cuando, "(...) *por la naturaleza de la negociación existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al Trato o Contratación Directa*". Entre otras circunstancias que hacen plausible esta hipótesis se incluye la causal estipulada en la letra f) del mismo numeral, a saber:

"Cuando por la magnitud e importancia que implica la contratación se hace indispensable recurrir a un proveedor determinado en razón de la confianza y seguridad que se derivan de su experiencia comprobada en la provisión de los bienes o servicios requeridos, y siempre que se estime fundadamente que no existen otros proveedores que otorguen esa seguridad y confianza".

Al respecto, conforme a los antecedentes presentados en la Resolución Exenta N°31, del 17 de enero de 2024 que aprobó la contratación directa entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y el proveedor Unholster S.A., se observan las siguientes deficiencias:

1. No existiría evidencia de experiencia comprobada en la provisión de los bienes y servicios requeridos que permita otorgar la confianza y seguridad exigida para validar la procedencia del trato directo, toda vez que el proveedor ejecutó un único contrato anterior con el organismo requirente, cuyo objeto y productos se relacionan sólo de manera parcial con los servicios demandados en la Orden de Compra 957865-20-SE24.
2. Tampoco se dispone de antecedentes de contratos similares ejecutados con otros organismos públicos cuyo conocimiento por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos pudiera compensar la ausencia de experiencia relevante en servicios entregados a esta repartición pública en el desarrollo de plataformas informáticas de similares características.
3. En la citada Resolución Exenta N° 31 que aprobó la contratación directa, tampoco se presentan argumentos que, de manera razonada, permitan afirmar que no existen otros proveedores que otorguen la misma seguridad y confianza que la que entregaría el proveedor seleccionado.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Según los antecedentes expuestos, se plantea la hipótesis que la contratación directa realizada por la Subsecretaría presenta indicios de incumplimiento a la normativa de compras públicas, al observarse que la fundamentación presentada para respaldar la procedencia de la misma resulta insuficiente respecto de los requisitos establecidos en el Art. 10°, numeral 7, letra f).

La carencia de una fundamentación consistente y completa para fundamentar el trato directo sugiere, asimismo, la eventual elusión de un procedimiento competitivo de contratación, como lo es la licitación pública.

En tal sentido, se vería vulnerado 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.



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

VPC/KNE/JMC



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799.
Para verificar la integridad y autenticidad de este documento, ingrese al siguiente link:
<https://doc.digital.gob.cl/validador/OGWE5E-191>