

ORD. N°.: 1602

**MAT.: Remite Informe N°1357 de 2023,
a Contraloría de Coquimbo, del
Observatorio de ChileCompra.**

SANTIAGO, 02 de octubre de 2023

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

**A : HUGO SEGOVIA SABA
CONTRALORA REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE COQUIMBO**

Junto con saludar, solicito a usted tomar conocimiento del informe realizado por el Observatorio ChileCompra con asesoría jurídica de la Fiscalía de esta Dirección, que da cuenta de prácticas que podrían vulnerar la normativa vigente sobre compras y contrataciones públicas. 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 del Observatorio ChileCompra, que se adjunta al presente Oficio, se sugiere evaluar posibles infracciones a la normativa de compras vigente y las consiguientes responsabilidades funcionarias.

Finalmente, 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.,



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

VPC/VCS

Distribución:

- Destinatario.

Verónica Patricia Valle Sarah
DIRECTORA NACIONAL
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Nombre Firmante: Verónica Valle

Fecha: 2023-10-02

ID: 9716

Url: <https://ayuda.mercadopublico.cl/verificadordoc/?cod=9716>



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 2202675-22b793 en:

<https://fed.gob.cl/verificarDoc/docinfo>

**INFORME OBSERVATORIO CHILECOMPRA
CONTRATACIÓN DE SERVICIOS CONFORME LO DISPUESTO EN LA LEY
N°19.886 POR PARTE DE SERVICIO DE SALUD IQUIQUE Y HOSPITAL DE
COMBARBALÁ**

**Informe N°1.357
Fecha: 27/06/2023**

I. ANTECEDENTES

En el contexto del monitoreo permanente que realiza el Departamento Observatorio de ChileCompra a los procesos de compra y contratación pública, y considerando información obtenida a través de una consulta automatizada que efectúa cruces entre bases de datos de usuarios de Mercado Público y del Registro de Proveedores del Estado, se identificaron dos casos de personas que fueron contratadas por dos organismos públicos -Servicio de Salud de Iquique y Hospital de Combarbalá- mediante trato directo y licitación pública, procedimientos de compra regulados en la ley N°19.886, registrándose en la plataforma de Mercado Público con perfil de "Comprador Base" de dichos organismos públicos.

Según se pudo comprobar, las mencionadas personas contratadas por los servicios públicos participaban en la gestión de órdenes de compra de los organismos a los cuales prestaban servicios, incluyendo las órdenes de compra emitidas respecto de ellos mismos por los servicios contratados.

En el presente informe se analizará la procedencia de estas contrataciones mediante procesos de compra regulados en la ley N°19.886, dado que las tareas ejecutadas por los proveedores corresponderían a funciones propias de la institución que no podrían ser realizadas por personal externo de conformidad con lo previsto en el artículo 2° del DFL N°29 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo.

II. ANÁLISIS

En el presente acápite se analizarán dos casos, el primero de ellos la contratación de una persona natural por parte del Servicio de Salud Iquique mediante trato directo y, el segundo, la contratación de un proveedor persona jurídica mediante proceso de licitación pública. Respecto de ambos se examinará el alcance de las contrataciones a efectos de determinar si los servicios adquiridos mediante procesos de compra regulados en la ley N°19.886 corresponden a funciones propias de la institución que deben ser ejecutadas por funcionarios del respectivo servicio.

a) Contratación por parte del Servicio de Salud Iquique

El 12 de septiembre de 2022, el Servicio de Salud Iquique emitió la orden de compra N°1057448-758-SE22 al proveedor JUAN CARLOS LAGOS NÚÑEZ.

Esta orden de compra fue emitida en el marco de la contratación del referido proveedor mediante la modalidad de trato directo, ello atendidas las circunstancias que, a continuación, se exponen.

Con fecha 2 de septiembre de 2021, el Servicio de Salud Iquique, publicó en la plataforma Mercado Público la Resolución Exenta N°12.970, que autorizó el llamado a propuesta pública para la contratación de servicios profesionales y administrativos para la elaboración de informes de gestión para la puesta en marcha del Hospital de Alto Hospicio y Operatividad Servicio Salud Iquique (licitación pública ID 1057448-66-LE21). Este proceso concursal contemplaba tres líneas de servicio; (1) servicios profesionales/administrativos, informes de gestión Departamento de Abastecimiento y Logística; (2) Servicios profesionales desarrollo de Antecedentes Técnicos de alta complejidad Departamento de Inversiones y Proyectos; y, (3) Servicios profesionales desarrollo de Antecedentes Técnicos de baja complejidad Departamento de Inversiones y Proyectos.

Estas contrataciones, según lo señalado en la parte considerativa de la Resolución Exenta N°12.970, se enmarcaban en el contexto del Convenio Mandato completo e irrevocable para la ejecución de la obra "Construcción de Hospital de Alto Hospicio" suscrito entre la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la Región de Tarapacá y el Servicio de Salud Iquique, que establece en su cláusula séptima, letra c) la obligación del Servicio de Salud de adquirir directamente los rubros que conforman las partidas de equipos y equipamiento incorporados al proyecto. En consecuencia, el Servicio de Salud estimó necesario encomendar dicha labor a terceros, realizando el proceso de licitación respectivo, dado que, -según expone el organismo público- la adquisición de los equipos y equipamientos para el proyecto de Construcción del Hospital de Alto Hospicio, constituyen una situación excepcional, acotada y accesoria a las funciones propias del Servicio.

Adicionalmente, el Servicio de Salud consigna en su resolución, que las metas asociadas a las tareas relacionada con el proyecto de construcción del Hospital de Alto Hospicio, superan de forma exacerbada la labores habituales de los funcionarios del Servicio de Salud Iquique. En este sentido, el organismo público estima que la contratación de servicios de profesionales y administrativos permitirá dar cumplimiento a los plazos de la obra, de tal forma que permita una coordinación adecuada en la puesta en marcha del Hospital, siendo el oferente que resulte adjudicado, un cooperador de la función pública.

Finalmente, mediante Resolución Exenta N°13.810, publicada en el Sistema de Información el 28 de septiembre de 2021, se declaró desierta la licitación respecto de la línea de servicio N°1, pues la única oferta presentada fue declarada inadmisibles por la comisión evaluadora; y, además, se revocó de forma parcial el concurso respecto de las líneas de servicio N°s 2 y 3 por motivos de mérito y conveniencia indicados en la mentada resolución.

Atendido lo anterior, por Resolución Exenta N°14.069, de 12 de octubre de 2021, el Servicio de Salud Iquique autorizó la contratación vía trato directo del "servicio profesional/administrativo" informes de gestión Departamento de Abastecimiento y Logística, que correspondía a la línea de servicio N°1 de la licitación ID 1057448-66-LE21 que se declaró desierta.

De esta forma, el Servicio de Salud, decidió contratar estos servicios en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 N°7, letra I) del reglamento de la Ley N°19.886 que dispone la procedencia de esta forma de contratación "[c]uando habiendo realizado una licitación pública previa para el suministro de bienes o contratación de servicios no se recibieran

ofertas o éstas resultaran inadmisibles por no ajustarse a los requisitos esenciales establecidos en las bases y la contratación es indispensable para el organismo”.

Estos servicios, en consecuencia, fueron contratados al señor Juan Carlos Lagos Núñez en calidad de persona natural, por un monto total de \$12.000.000.-, debiendo cumplir el proveedor con la prestación de los siguientes servicios que son detallados en la Resolución Exenta N°14.069 previamente citada:

IDENTIFICACIÓN DEL PROVEEDOR				
PERSONA NATURAL:		JUAN CARLOS LAGOS NÚÑEZ		
RUT:		[REDACTED]		
DIRECCIÓN:		[REDACTED]		
FONO:		[REDACTED]		
Ítem	Descripción de Tareas	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total retención incluida
1	Elaboración y gestión online de resolución de Bases Administrativas, Preguntas y respuestas, Modificatoria, Aclaración, Adjudicación, Contrato, Deserción, Revocación, Re adjudicación, Suspensión y otros relacionados. Resolución de Trato Directo, Contrato Trato Directo, modificación trato directo, aclaración trato directo, revocación trato directo, modificación trato directo y otros relacionados.	12	\$ 333.333,3333	\$ 4.000.000
	Elaboración de Acta de Apertura y revisión de Informes de evaluación, gestión de portal de compras públicas.	12	\$ 333.333,3333	\$ 4.000.000
	Gestión de OC, Garantías, planillas de control de la unidad, memorándum y oficios.	12	\$ 333.333,3333	\$ 4.000.000
TOTAL				\$ 12.000.000

Asimismo, en la Resolución Exenta N°14.069, se contemplan términos de referencia, en cuyo numeral 4 se detallan los servicios que debería prestar el proveedor, a saber:

4. DEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS

1. Gestionar el proceso de adquisiciones desde que se origina el requerimiento, supervisando la calidad, ofertas y entrega de los bienes o servicios hasta el periodo de culminación del proceso, de acuerdo a normativas vigentes.
2. Concretar procesos de Tratos Directos con todos los antecedentes requeridos y publicados en el portal www.mercadopublico.cl.
3. Gestionar el proceso de abastecimiento de acuerdo a la normativa vigente.
4. Gestionar el proceso de adquisiciones desde que nace el requerimiento y supervisar los bienes o servicios hasta la culminación del proceso.
5. Mantener una relación cooperativa con el usuario y proveedores para dar respuesta oportuna a requerimientos.
6. Emitir Compras vía Convenio Marco.
7. Actuar como contraparte técnica ante los usuarios, asesorando sobre procedimientos y normativa.
8. Administrar el proceso de licitación, debiendo: elaborar y preparar las bases administrativas, elaborar acta de apertura de licitaciones, confección Resolución de respuestas, Resolución de modificaciones, revisar los requisitos, elaborar la Resolución de Adjudicación, remitir las propuestas del Departamento o Unidad requirente para su evaluación técnica y económica, Resoluciones de deserción, Resoluciones de revocación, Resolución de contrato y/o cualquier otro tipo de documentación pertinente del proceso de licitación, convenio marco y trato directo.
9. Elaborar y gestionar las resoluciones y toda la documentación correspondiente al proceso de adquisiciones.
10. Todas aquellas otras actividades encomendadas por el referente del contrato, relacionada con las prestaciones de servicios que debe cumplir.

En cuanto a la vigencia de los servicios, la cláusula 7 de los términos de referencia señalan: "El plazo de vigencia de los servicios contratados, suscritos entre el Servicio Salud Iquique y el proveedor tendrán una duración a contar de la resolución de adjudicación hasta el 31/12/2021. Renovable por una vez, en las mismas condiciones, en caso de disponer de presupuesto y previa evaluación de informe de cumplimiento del contrato por parte del administrador del convenio, en conjunto con carta de notificación y aprobación del oferente".

Luego, mediante Resolución Exenta N°01.006 de 20 de diciembre de 2021 el Servicio de Salud Iquique modificó la fecha de vigencia del contrato, extendiéndola hasta el 30 de junio de 2022 dado que, a diciembre de 2021, los servicios no habían concluido y no se presentaban las condiciones óptimas para su entrega.

Ahora bien, teniendo en consideración lo descrito previamente es preciso determinar si los servicios contratados al proveedor Juan Carlos Lagos Núñez, corresponden a funciones propias del organismo público, dado que, conforme lo previsto en el artículo 2° del DFL 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, los cargos de planta o a contrata sólo podrán corresponder a funciones propias que deban realizar las instituciones públicas (Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, servicios centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa).

A efectos de dilucidar lo anterior, conviene tener en consideración lo dispuesto en el Decreto N°140, de 2004, del Ministerio de Salud, Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud, en tanto regula las funciones que tienen asignadas estos servicios públicos, cuestión indispensable para determinar la procedencia o improcedencia de la contratación realizada mediante trato directo de los servicios prestados por el señor Juan Carlos Núñez.

En concreto, el artículo 1° del Decreto N°140, de 2004, del Ministerio de Salud dispone que a los Servicios de Salud les corresponde la "articulación, gestión y desarrollo de la red asistencial correspondiente, para la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud, como también la rehabilitación y cuidados paliativos de personas enfermas".

Por su parte, el artículo 3° del Decreto N°140, de 2004, del Ministerio de Salud, señala que la Red Asistencial está constituida "(...) por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos que forman parte del Servicio de Salud, los establecimientos municipales de atención primaria de salud de su territorio y los demás establecimientos públicos o privados que mantengan convenios con el Servicio de Salud respectivo para ejecutar acciones de salud (...)".

De esta forma, los servicios contratados al proveedor, consistentes resumidamente en la gestión de procesos de adquisición, concreción de procesos de tratos directos, gestión de procesos de abastecimiento, emisión de órdenes de compra, administrar procesos de licitación, entre otros, todos ellos en el contexto de la ejecución del proyecto de construcción del Hospital de Alto Hospicio, recinto que formará parte de la Red Asistencial, cuya gestión y desarrollo depende -como se ha señalado en párrafos precedentes- del Servicio de Salud respectivo, corresponderían a funciones propias de dicho servicio público, por tanto, resultaría improcedente la contratación vía trato directo del señor Juan Carlos Núñez.

A este respecto, es menester tener presente que, Contraloría General de la República ha señalado que las labores relacionadas con funciones propias de las instituciones públicas deben prestarse por la dotación permanente o transitoria de dicho servicio, esto es, funcionarios de planta o a contrata (dictamen N°E334157, de 17 de abril de 2023).

b) Contratación por parte del Hospital de Combarbalá

El 20 de abril de 2022, el Hospital de Combarbalá emitió la orden de compra N°2147-200-SE22 al proveedor ÁLVARO JOSE ARANCIBIA ASTUDILO E.I.R.L. La emisión de este documento se realizó a propósito de la adjudicación al proveedor mencionado, de la licitación pública ID 2147-38-LE21 para la contratación de servicios de apoyo para la oficina de adquisiciones del Hospital de Combarbalá, publicada el 24 de diciembre de 2021 en el portal web de Mercado Público.

El objeto del proceso concursal, según la cláusula 2 de las bases administrativas de licitación, era la "contratación de servicios de apoyo administrativo para adquisiciones (Mercado Público)". En el mismo sentido, la cláusula 1 de las bases técnicas señala que el servicio consiste en: "Administrativo para apoyo en oficina de Adquisiciones del Hospital de Combarbalá, horario de prestación del servicio asimilada a 44 horas, desde la fecha de adjudicación hasta el 31 de diciembre del año en curso, según el siguiente horario a cubrir:

- "Lunes a jueves: 8:00 hasta 17:00 hrs.
- Viernes: 8:00 a 16:00 hrs."

En el anexo "Especificaciones técnicas por prestación" de las bases de licitación se señalan como antecedentes del perfil, que se requiere un "administrativo para oficina de Adquisiciones", señalando expresamente que tendría dependencia jerárquica de la "Encargada oficina de Adquisiciones". En dicho anexo, además, se describen como "actividades relevantes" las siguientes: (1) crear y editar procesos completos de compras de acuerdo a la Ley N°19.886 y su Reglamento; (2) trabajar en catálogo electrónico; (3) confeccionar documentos asociados a procesos de compras; (3) confeccionar Plan Anual de Compras; y, (4) seguimiento permanente y metódico de procesos de compra.

Finalmente, mediante Resolución Exenta N°1593, de 31 de diciembre de 2021 se adjudicó el proceso al único proveedor oferente, Álvaro José Arancibia Astudillo E.I.R.L. por un monto total de \$10.566.100.-

De esta forma, la orden de compra N°2147-200-SE22 por un monto total de \$2.641.524 (dos millones seiscientos cuarenta y un mil quinientos veinticuatro pesos) indica en sus especificaciones que dicha cantidad tiene por objeto pagar tres meses de prestación de servicio de apoyo administrativo para Hospital de Combarbalá.

Revisado el sistema, se pudo observar que el señor Álvaro Arancibia Astudillo realiza gestiones en el portal de Mercado Público como, por ejemplo, la emisión y recepción conforme de órdenes de compra del Hospital, incluida la orden de compra correspondiente a los servicios que él presta a través de su empresa.

Historial de Orden de Compra 2147-200-SE22

Estado comprador	Fecha	Usuario	Comentarios
Enviada a proveedor	20-04-2022 11:30:27	Nancy, Alfaro Maya	
Aceptada	21-04-2022 8:55:52	álvaro José, Arancibia Astudillo	
Recepción Conforme	28-04-2022 12:12:11	ALVARO, ARANCIBIA	Recepción Conforme por Hitos 2147-200-SE22-RCP-1
Recepción Conforme	31-05-2022 11:56:19	ALVARO, ARANCIBIA	Recepción Conforme por Hitos 2147-200-SE22-RCP-2
Recepción Conforme	30-06-2022 12:29:03	ALVARO, ARANCIBIA	Recepción Conforme por Hitos 2147-200-SE22-RCP-3

Debido a los antecedentes anteriormente expuestos, la Dirección de Compras y Contratación Pública remitió el Oficio ord. N°693 del 04 de mayo del 2023, en que solicitó al Hospital de Combarbalá indicar si la persona que se registra en sistema realizando aceptación y recepción conforme de órdenes de compra, señor Álvaro Arancibia, es funcionario activo del organismo, solicitando especificar cargo, grado, relación contractual y estamento, a lo que el servicio respondió, a través del Oficio ord. 347 del 08 de mayo del 2023, que: *"A la fecha a Don Álvaro Arancibia se le compra servicios por concepto de apoyo en la oficina de adquisiciones. Por lo anterior, no detenta calidad de funcionario y por lo mismo no participa en ningún tipo de decisión institucional, actuando solo como operador de la plataforma"*.

Asimismo, el referido Hospital indica que *"[I]a totalidad de los procesos o actuaciones en las que tendría participación el proveedor son visadas por algún funcionario de la institución, ya sea por la encargada de la oficina de adquisiciones, subdirector administrativo (cuando se ha contado con) o en su defecto por quien suscribe"*.

Por último, el hospital contextualiza su situación, indicando que en el momento en que acontecieron estas situaciones era *"(...) Álvaro Arancibia el único operador disponible de manera presencial, obligándonos a que se hiciera cargo de subir la totalidad de la documentación requerida por la plataforma."*

En conclusión, de la especificación de los servicios contratados consignada en las bases de licitación y las gestiones que esta Dirección llevó a cabo, sería procedente sostener que, por la vía de un proceso de licitación pública se habrían contratado servicios que se corresponden con funciones propias de la institución y que, en tal sentido, deberían ser ejecutadas por funcionarios de planta o a contrata del servicio público. Refuerza lo anterior, el hecho de que en las propias bases de licitación ID 2147-38-LE21 se señala que el adjudicatario deberá cumplir con una jornada de 44 horas y que tendrá un superior jerárquico funcionario de la institución.

En consecuencia, podría estimarse que resulta improcedente la contratación de los servicios de "apoyo para oficina de Adquisiciones" del Hospital de Combarbalá mediante licitación pública, por las consideraciones antes expuestas y, atendido lo dispuesto en el artículo 2° del DFL N°29, de 2004, del Ministerio de Hacienda que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834, según el cual corresponde a los cargos de planta o a contrata realizar funciones propias de las instituciones públicas.

Adicionalmente, en este sentido se ha pronunciado Contraloría General de la República en dictamen N°41.226 del 2017 que señala: *"(...) implicaría que el personal de una empresa proveedora de servicios cumpliría una tarea que, por su naturaleza, no puede ser realizada por empleados ajenos a esa entidad hospitalaria, toda vez que según lo preceptuado en el artículo 2° de la ley N° 18.834, las labores propias de los organismos públicos, como la de la especie, deben ser desarrolladas por sus propios funcionarios, ya sean éstos de planta o a contrata y, excepcionalmente, según lo establecido en el artículo*

11 de ese mismo cuerpo legal, por prestadores de servicios a honorarios, en armonía con lo señalado en el dictamen N°23.325, de 1998, de este origen."

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

De los antecedentes presentados es dable concluir que, tanto el Servicio de Salud Iquique como el Hospital de Combarbalá han contratado mediante trato directo y licitación pública, respectivamente, servicios a terceros, que corresponderían a funciones propias de dichos servicios públicos y que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° del DFL N°29, de 2004, del Ministerio de Hacienda que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834 y de la jurisprudencia administrativa de Contraloría General de la República, deberían ser ejecutadas por funcionarios públicos de la institución contratados en régimen de planta o a contrata (dictámenes N°41.226 de 2017 y N°E334157 de 2023).

En este contexto, se recomienda remitir el presente informe a Contraloría General de la República, con el propósito de que dicha entidad emita pronunciamiento en relación con los hechos expuestos e indague sobre las posibles responsabilidades administrativas. Lo anterior, en conformidad con el dictamen N°3.293, de 2011, del ente contralor, 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 CRISTOBAL MORENO
JEFE DEPARTAMENTO DE OBSERVATORIO
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 2202674-20bcc1 en:

<https://fed.gob.cl/verificarDoc/docinfo>

Observatorio ChileCompra
Dirección ChileCompra
observatorio@chilecompra.cl