

MINUTA OBSERVATORIO CHILECOMPRA

MEDIDA N° 78 DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INTEGRIDAD PÚBLICA (ENIP)

“GUÍA PARA COMPRADORES, SOBRE QUE CONTRATOS SUSCRIBIR”

26.12.2024

INTRODUCCIÓN.

La Estrategia Nacional de Integridad Pública (en adelante “ENIP o “Estrategia”), ha sido definido como un instrumento de política pública, orientado a mejorar los estándares de transparencia e integridad en un país.

La Estrategia aborda las áreas consideradas esenciales en una cultura de integridad: Función Pública, Recursos Públicos, Transparencia, Política y Sector Privado.

Uno de los elementos que componen la actual Estrategia, es una hoja de ruta, consistente en 210 medidas para avanzar hacia los objetivos estratégicos que fueron definidos para orientar la creación de una cultura de integridad.

El eje “Recursos Públicos” responde al reconocimiento de que las áreas en que se concentran los recursos revisten mayores riesgos de corrupción, y se definieron como objetivos estratégicos de este: asegurar el buen uso de los recursos públicos mediante mejores mecanismos de rendición de cuentas y control; a incrementar la transparencia y comprensión del flujo de los recursos públicos; y fomentar la participación en el ciclo presupuestario.

Los objetivos estratégicos del eje “Recursos Públicos” son tres: asegurar el buen uso de los recursos públicos mediante mejores mecanismos de rendición de cuentas y control; a incrementar la transparencia y comprensión del flujo de los recursos públicos; y fomentar la participación en el ciclo presupuestario.

Para este eje se definieron por 40 medidas, entre las que se encuentra la medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir”, que consiste en “establecer guías y reglas que orienten a los compradores públicos acerca de cuándo es óptimo utilizar un contrato de orden fija o uno de suministro.” Esta medida se enmarca en las medidas de naturaleza administrativa, por cuanto, para concretarse requiere de la dictación de un acto administrativo en sentido formal.

La medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir”, está a cargo de la Dirección ChileCompra a través del Departamento Observatorio y está compuesta por las siguientes actividades:

- Elaborar plan de trabajo para guías y contenidos 40%
- Desarrollo de guías 30%
- Dictar acto administrativo que contenga las guías y difundirlas 30%

En la presente minuta se presenta la metodología a desarrollar para lograr el cumplimiento de la medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir”, que ponga a



disposición de los usuarios compradores del sistema Mercado Público orientaciones para apoyar la determinación del tipo de ejecución de contrato más adecuada.

En términos generales, un contrato es un acuerdo de voluntades a través del cual una parte se obliga con otra a cumplir con una determinada adquisición o prestación de servicio. Esto implica que surgen, entre las partes, derechos y obligaciones que deben ser cumplidas en los términos que señala dicho acuerdo. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento y las obligaciones que nacen del contrato tienen fuerza de ley entre las partes contratantes.

La forma específica de contrato puede variar desde una simple orden de compra hasta un contrato más extenso y mucho más complejo, lo cual dependerá de la complejidad que implique la adquisición de bienes o prestación de servicios.

Cuando las instituciones de la Administración del Estado contratan a proveedores que le entreguen los bienes y servicios que requieren para cumplir con sus respectivas funciones, el tipo de contrato que formaliza o perfecciona esa relación es el contrato administrativo.

Algunos tipos de contratos administrativos son: contrato de suministro de bienes muebles, contrato de servicios, contrato de obra pública, contrato de concesión de obra pública, contrato de concesión de servicio público.

La ley de compras N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y su reglamento, regulan los contratos que celebra el Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieren para el desarrollo de sus funciones.

En consideración que la medida N° 78 tiene como objetivo entregar una orientación a los compradores, mediante una guía, para orientar respecto de la decisión para elegir un contrato de orden fija o uno de suministro, estos conceptos serán abordados de la siguiente forma:

- Contrato de orden fija = se entenderá que consiste en aquel contrato de ejecución inmediata, porque se realiza en un plazo único y específico en el tiempo, pudiendo tratarse de bienes o servicios.
- Contrato de suministro = se entenderá que consiste en aquel contrato de ejecución en el tiempo, porque se realiza en un plazo amplio y reiterativo según las necesidades en un periodo de tiempo, pudiendo tratarse de bienes o servicios.

PLAN DE TRABAJO

OBJETIVO:



Dar cumplimiento al compromiso de la medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir”.

Para concretar el compromiso que involucra la medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir” de la Estrategia Nacional de Integridad Pública, se debe generar como producto, un documento que sirva como guía en cuanto a la determinación del tipo de contrato, de ejecución inmediata o ejecución en el tiempo, según sea su temporalidad, para los organismos públicos que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 19.886, deben realizar sus compras de bienes y servicios mediante la plataforma Mercado Público, lo cual es relevante respecto de realizar un buen uso de los recursos públicos.

PROCESO:

Para lograr la elaboración y difusión del documento “Guía para compradores sobre qué contratos suscribir”, se plantea encausar el trabajo guiando por las siguientes actividades generales:

1. Definir los objetivos principales y el alcance que implica la medida N°78 “Guías para compradores sobre qué contratos suscribir” de la Estrategia Nacional de Integridad Pública.
2. Revisión documental: recopilación de documentación relacionada con la materia y análisis de la información recopilada.
3. Desarrollar el plan de trabajo.
4. Seleccionar los contenidos esenciales para la Guía.
5. Documentar el avance en una Minuta: elaboración de minuta que compila elementos esenciales sobre el proceso que se realizará para lograr la confección de la Guía y materias propuestas para el contenido de la guía.
6. Implementar el plan de trabajo.

TIEMPO COMPROMETIDO:

Para la realización de este proyecto están establecidas las siguientes fechas cruciales:

- Inicio: noviembre de 2024.
- Término: diciembre de 2025.
-

ÁREAS DE CHILECOMPRA INTERVINIENTES:

El plan de trabajo será llevado a cabo por el Departamento Observatorio, y se requerirá realizar un trabajo colaborativo entre las siguientes áreas de la Dirección ChileCompra:

- Departamento Observatorio
- Departamento Gestión y Asesoría de Organismos Compradores
- Departamento Comunicaciones y Participación Ciudadana
- Fiscalía

CRONOGRAMA:

En el marco del compromiso que implica la N°78 “Guía para compradores sobre qué contratos suscribir” se fijaron los siguientes hitos:

- Hito 1 Elaborar Plan de Trabajo para guías y contenidos: diciembre 2024



- Hito 2 Desarrollo de Guías: junio 2025
- Hito 3 Dictar acto administrativo: septiembre 2025
- Hito 4 Difusión: diciembre 2025.

CARTA GANTT:

A continuación, se expone la programación detallada que se propone para concretar la elaboración del proyecto “Guía para compradores sobre qué contratos suscribir”:

| Nombre de tarea | Duración | Comienzo | Fin |
|---|-----------------|---------------------|---------------------|
| Proyecto Guía sobre Contratos | 276 días | lun 18-11-24 | mié 31-12-25 |
| Inicio Proyecto | 0 días | lun 18-11-24 | lun 18-11-24 |
| Hito 1: Elaborar Plan de Trabajo para guía y contenidos | 20 días | lun 18-11-24 | vie 13-12-24 |
| Reunión inicial: Entrega lineamiento del proyecto | 0 días | lun 18-11-24 | lun 18-11-24 |
| Coordinación de profesionales encargadas del proyecto | 2 días | jue 21-11-24 | vie 22-11-24 |
| Definición conceptos generales/índice preliminar | 3 días | lun 25-11-24 | mié 27-11-24 |
| Confección preliminar de minuta con plan de trabajo | 8 días | jue 28-11-24 | lun 09-12-24 |
| Entrega para revisión jefatura Depto. Observatorio | 0 días | lun 09-12-24 | lun 09-12-24 |
| Revisión y comentarios jefatura Depto. Observatorio | 2 días | mar 10-12-24 | mié 11-12-24 |
| Ajustes según observaciones de jefatura Depto. Observatorio | 2 días | jue 12-12-24 | vie 13-12-24 |
| Entrega final minuta con plan de trabajo | 0 días | vie 13-12-24 | vie 13-12-24 |
| Hito 2 Desarrollo de Guía | 113 días | lun 06-01-25 | lun 30-06-25 |
| Definición de conceptos específicos | 5 días | lun 06-01-25 | vie 10-01-25 |
| Preparación de propuesta preliminar de contenidos | 10 días | lun 13-01-25 | vie 24-01-25 |
| Trabajo colaborativo con Depto. Asesoría Compradores | 10 días | lun 27-01-25 | vie 07-02-25 |
| Consolidación de resultado trabajo con Depto. Compradores | 2 días | lun 10-02-25 | mar 11-02-25 |
| Trabajo colaborativo con Fiscalía aspectos normativos | 11 días | jue 27-02-25 | jue 13-03-25 |
| Consolidación de información recogida desde trabajos colaborativos | 6 días | vie 14-03-25 | vie 21-03-25 |
| Selección definitiva de contenidos de la guía | 4 días | lun 24-03-25 | jue 27-03-25 |
| Elaboración de documento preliminar | 15 días | vie 28-03-25 | jue 17-04-25 |
| Entrega para revisión jefatura Depto. Observatorio | 0 días | mié 14-05-25 | mié 14-05-25 |
| Revisión y comentarios jefatura Depto. Observatorio | 4 días | mié 14-05-25 | lun 19-05-25 |
| Ajustes según observaciones de jefatura Depto. Observatorio | 5 días | mar 20-05-25 | lun 26-05-25 |
| Entrega para revisión jefatura División Compras Públicas | 0 días | jue 29-05-25 | jue 29-05-25 |
| Revisión y comentarios Jefa División Compras Públicas | 6 días | jue 29-05-25 | jue 05-06-25 |
| Ajustes según observaciones jefatura División Compras Públicas | 2 días | vie 06-06-25 | lun 09-06-25 |
| Entrega para revisión Depto. Comunicaciones y Participación Ciudadana | 0 días | mar 10-06-25 | mar 10-06-25 |
| Trabajo colaborativo con Depto. Comunicaciones y Participación Ciudadana para estrategia de difusión de la guía | 10 días | mar 10-06-25 | lun 23-06-25 |
| Consolidación de estrategia de difusión de la guía | 5 días | mar 24-06-25 | lun 30-06-25 |
| Hito 3 Dictar acto administrativo | 64 días | mar 01-07-25 | mar 30-09-25 |
| Confección Propuesta de acto administrativo aprobatorio | 10 días | mar 01-07-25 | lun 14-07-25 |
| Revisión y comentarios jefatura Depto. Observatorio | 3 días | mar 15-07-25 | jue 17-07-25 |
| Ajustes según observaciones de jefatura Depto. Observatorio | 2 días | vie 18-07-25 | lun 21-07-25 |
| Revisión Fiscalía y entrega correcciones | 10 días | mar 22-07-25 | lun 04-08-25 |



| | | | |
|--|----------------|---------------------|---------------------|
| Ajustes según observaciones de Fiscalía | 3 días | mar 05-08-25 | jue 07-08-25 |
| Entrega para tramitación de aprobación del acto administrativo | 0 días | vie 08-08-25 | vie 08-08-25 |
| Tramitación y acto administrativo aprobado | 15 días | lun 08-09-25 | mar 30-09-25 |
| Hito 4 Difusión de la Guía | 66 días | mié 01-10-25 | mié 31-12-25 |
| Ejecución de la estrategia de difusión | 66 días | mié 01-10-25 | mié 31-12-25 |
| Fin Proyecto | 0 días | mié 31-12-25 | mié 31-12-25 |

PROPUESTA DE INDICE PARA LA GUÍA PARA COMPRADORES, SOBRE DETERMINACIÓN DE TIPO DE CONTRATO: EJECUCIÓN INMEDIATA Y EJECUCIÓN EN EL TIEMPO

INTRODUCCIÓN

En la presente “Guía para compradores sobre qué contratos suscribir”, se pone a disposición de los usuarios compradores del sistema Mercado Público, algunas orientaciones para apoyar la determinación del tipo de ejecución de contrato más adecuada, que pueden ser de ejecución inmediata o de ejecución en el tiempo, para proveer los bienes y servicios que requieren las instituciones públicas, para cumplir con sus respectivas funciones dentro de la Administración Pública.

OBJETIVOS:

- 1) Entregar un apoyo para la toma de decisiones de los organismos públicos frente a la disyuntiva de realizar contratos de ejecución inmediata o de ejecución en el tiempo.
- 2) Fomentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- 3) Incrementar la probidad y transparencia en los procedimientos de suministro de bienes y servicios.
- 4) Fomentar la participación en el ciclo presupuestario.

ALGUNOS CONCEPTOS ESENCIALES

- 1) Bien y servicio:
Un bien es cualquier objeto material que satisface una necesidad a cambio de un precio y un servicio es una actividad o conjunto de actividades que se proporcionan a cambio de un precio, para satisfacer una determinada necesidad

- 2) Definir qué es un contrato:
Contrato: Es un acuerdo de voluntades, a través del cual cada una de las partes se obliga con la otra a cumplir con una determinada prestación, surgiendo entre ambas partes, derechos y obligaciones, que deben ser respetados y cumplidos en los términos señalados en el contrato y sus respectivas modificaciones. Estos documentos son aprobados según la normativa que le sea aplicable.

- 3) Contrato administrativo y sus características.



Un contrato Administrativo es un acuerdo de voluntades entre un organismo de la Administración del Estado que actúa dentro de su giro y tráfico propio administrativo y en ejercicio de sus competencias específicas, y un particular u otro organismo público que actúa como particular y no dentro de sus competencias específicas, que tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, produciendo entre ellas derechos y obligaciones.

4) Orden de compra:

Documento de orden administrativo y legal que la Institución emite a un proveedor tiene como función formalizar la compra de manera explícita, respaldando la adquisición de bienes o servicios.

5) Contrato de suministro (Contrato de ejecución en el tiempo):

El Comprador se compromete a realizar en el tiempo una serie de pedidos periódicos, determinadas o indeterminadas, a cambio del pago de un precio, que puede ser unitario o por cada prestación periódica.

6) Contrato de orden fija (Contrato de ejecución inmediata):

Contrato en que el cumplimiento de las obligaciones se realiza, o puede realizarse, en un solo momento, de una sola vez y de forma inmediata.

MARCO LEGAL O NORMATIVO:

Qué permite comprar la ley de compras:

El artículo 1 de la Ley N° 19.886, correspondiente a la “Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios” indica que los contratos que celebren los organismos del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

Señalando en el artículo 2 del mismo cuerpo legal, que “para los efectos de esta ley se entenderá por contrato de suministro el que tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de productos o bienes muebles.

Dentro del concepto de contrato de suministro, se comprenden, entre otros, los siguientes contratos:

- a) La adquisición y arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión de derecho de uso de estos últimos. No obstante, lo expresado, la adquisición de programas de computación a medida se considerará contratos de servicios.
- b) Los de mantenimiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas cuando se contrate juntamente con la adquisición o arrendamiento.



- c) Los de fabricación, por lo que las cosas que hayan de ser entregadas por el contratista deben ser elaboradas con arreglo a las características fijadas previamente por la Administración, aun cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales.

Distintos mecanismos de compra:

El artículo 5 de la ley N° 19.886 establece que “Los órganos del Estado adjudicarán los contratos que celebren mediante licitación pública. Excepcionalmente, y por un acto debidamente fundado y acreditado en la forma que señale el reglamento, podrán adjudicar contratos celebrados mediante licitación privada, trato directo o contratación excepcional directa con publicidad, o de acuerdo con los procedimientos especiales de contratación”.

Dicha autorización podrá dictarse en el mismo acto que aprueba el respectivo contrato. La anotada resolución deberá publicarse en el Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado (www.mercadopublico.cl), a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a su dictación.

Eta de definición del requerimiento:

El artículo 35 bis de la ley N° 19.886 establece que una vez determinada la necesidad de adquirir bienes o servicios, se iniciará el proceso de preparación de la contratación administrativa.

Previo al inicio de cualquier procedimiento de contratación pública, el organismo del Estado estará obligado a consultar el Catálogo de Convenio Marco antes de llamar a una Licitación Pública, Licitación Privada, Trato Directo o Contratación Excepcional Directa con Publicidad u otro procedimiento especial de contratación.

Una vez verificada la indisponibilidad del bien o servicio o que mediante otro procedimiento de contratación pueden obtenerse mejores condiciones, el organismo del Estado deberá determinar el tipo de procedimiento adecuado para realizar la contratación administrativa, así como también elaborar las bases de licitación en los casos que corresponda. Para lo anterior, deberá seguir las disposiciones establecidas en la ley, el reglamento o las instrucciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública cuando ello corresponda o, en su caso, las normas especiales que rijan el respectivo procedimiento de contratación. Con todo, los organismos del Estado que adjudiquen contratos según lo contemplado en este inciso deberán garantizar la igualdad de los oferentes, la libre competencia y la desconcentración de adjudicaciones, y promoverán la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación.

En las adquisiciones y contrataciones complejas y en aquellas por sobre los montos que determine el reglamento, los organismos del Estado deberán previamente obtener y analizar información acerca de las características técnicas de los bienes o servicios requeridos, de sus precios, de los costos asociados, considerando el ciclo de vida útil del bien a adquirir, o de cualquiera otra característica relevante que requieran.



Si para ello es indispensable hacer consultas a terceros ajenos a los organismos del Estado, éstas deberán efectuarse mediante una consulta pública a través del Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado. Excepcionalmente, y en caso de que no se obtenga la información necesaria para efectuar la contratación por medio del sistema correspondiente, las entidades contratantes podrán obtener directamente sus cotizaciones a través de correos electrónicos, sitios web, catálogos electrónicos, listas o comparadores de precios por internet, u otros medios similares, de lo que deberá quedar registro en el sistema.

Sólo cuando sea imprescindible, en consideración al tipo de bien o servicio por adquirir, podrán realizarse reuniones presenciales o virtuales entre funcionarios de un organismo comprador y los potenciales proveedores, con el fin de obtener información sobre dicho bien o servicio. De todas las actuaciones señaladas en este inciso deberá quedar registro en el Sistema de Información. En dicho caso, se deberá cumplir con lo dispuesto en la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Sin perjuicio de lo anterior, los organismos de la Administración del Estado previo a efectuar cualquier adquisición deberán consultar en el medio que para ello disponga la Dirección de Compras y Contratación Pública, si existen bienes que sean de propiedad de otros organismos del Estado o servicios compartidos, que les permitan satisfacer la necesidad requerida. El reglamento podrá eximir del procedimiento de consulta cuando el bien requerido o servicio, por su naturaleza, no pueda ser reutilizado o compartido y, en general, no se produzcan excedentes de ellos, o bien, su valor comercial no supere el monto mínimo allí señalado.

Las bases de licitación, en los casos que corresponda, deberán describir los bienes o servicios por contratar, sin que de manera arbitraria se privilegie a determinados productos o servicios por sobre otros que permitan satisfacer la necesidad del organismo del Estado, de manera equivalente.

BUENAS PRÁCTICAS PARA DEFINIR EL ADECUADO DISEÑO LA ADECUADA TEMPORALIDAD DE UN CONTRATO, DE ORDEN FIJA O DE SUMINISTRO

RECOMENDACIONES GENERALES/TRANSVERSALES:

CUANDO APLICA FORMALIZAR LA CONTRATACIÓN MEDIANTE UN CONTRATO

CONTENIDO ESENCIAL DE UN CONTRATO

USO DE LOS MEDIOS DISPONIBILIZADOS POR LA DIRECCIÓN CHILECOMPRA PARA LA GESTIÓN DE CONTRATOS

CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA MERCADO PÚBLICO SOBRE CONTRATOS SEGÚN RUBRO O ACTIVIDAD

BIENES



SERVICIOS

RECOMENDACIONES SEGÚN LA ETAPA DEL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN

CONTRATO DE ORDEN FIJA (EJECUCIÓN INMEDIATA)

Buenas prácticas en la definición del requerimiento y planificación de compras.

Buenas prácticas para el diseño de bases o condiciones previas a la contratación

Buenas prácticas en la “formalización” del contrato

Buenas prácticas para ejecución contractual

CONTRATO DE SUMINISTRO (EJECUCIÓN EN EL TIEMPO)

Buenas prácticas en la definición del requerimiento y planificación de compras.

Buenas prácticas para el diseño de bases o condiciones previas a la contratación

Buenas prácticas en la “formalización” del contrato

Buenas prácticas para ejecución contractual

EJEMPLOS DE PROCESOS QUE SE AJUSTAN A LA NORMATIVA QUE PUEDEN SER UTILIZADOS COMO REFERENCIAS

JCM/CPM/IMF

