

Santiago, nueve de diciembre de dos mil veinticuatro.

Vistos:

Por sentencia de quince de julio de dos mil veinticuatro, el Tribunal de Contratación Pública decidió, en lo pertinente, acoger, sin costas, la acción de impugnación interpuesta por [REDACTED] contra la Municipalidad de Angol con motivo de la licitación denominada “SERVICIO PARA EL SISTEMA DE MANTENCION Y MEJORAMIENTO DE ÁREAS VERDES, PARQUES Y JARDINES DE LA COMUNA DE ANGOL 2023-2027” ID 2743-17-LR23, sólo en cuanto declaró ilegales y arbitrarios el Acta de Apertura y Evaluación de las ofertas de fecha 25 de mayo de 2023 y el Decreto Exento nro. 1192 de 1° de junio de 2023, que adjudicó la licitación a [REDACTED] rechazándola en todo lo demás. Asimismo, reconoció a [REDACTED] el derecho a demandar en las sedes jurisdiccionales respectivas el pago de las indemnizaciones civiles que estime corresponderle.

Contra dicho fallo la Municipalidad de Angol interpuso recurso de reclamación, solicitando que se revoque la sentencia y se declare que se rechaza la acción de impugnación deducida por la demandante en todas sus partes, con costas.

Y considerando:

Primero: Que la Municipalidad de Angol funda su reclamación en los errores en los que a su juicio incurre la sentencia reclamada y en el agravio que ellos le producen.

Explica, en cuanto a la controversia que resolvió la sentencia reclamada, que el 22 de junio de 2023 la demandante [REDACTED] interpuso acción de impugnación en contra de dicho municipio con motivo de la licitación pública “SERVICIO PARA EL SISTEMA DE MANTENCION Y MEJORAMIENTO DE ÁREAS VERDES, PARQUES Y JARDINES DE LA COMUNA DE ANGOL 2023-2027” ID 2743-17- LR23, impugnando específicamente el Decreto Exento nro. 1192 de 1 de junio de 2023 que contiene la adjudicación, dado que, según reclamó el 7 de junio de 2023, había ilegalidades y arbitrariedades en la adjudicación, toda vez que [REDACTED] no acompañó en tiempo



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

y forma la Garantía de Seriedad de la Oferta establecida en el artículo 6.5.1 de las Bases Administrativas y, según reclamó, también, posteriormente, dicha sociedad por acciones había acompañado una cotización que no cumplía con los requisitos necesarios; por todo lo cual su oferta debió ser rechazada.

Agrega la reclamante que, evacuando el traslado de dicha demanda, el municipio adujo, en relación a la no presentación de la Garantía de Seriedad de la Oferta, que el punto 8.1.1 “Documentos anexos” y 8.1.2 de las Bases Administrativas establecen los documentos que deben ingresar los oferentes al momento de presentar su oferta, y al efecto la primera de dichas disposiciones establece en su inciso final que “Todos los documentos solicitados anteriormente serán necesarios para la evaluación de la Propuesta y la no presentación de uno de ellos es motivo para bajar su evaluación como lo estipulan las bases en el ítem cumplimiento de requisitos mínimos”. Y señala que la no presentación de ellos, tener contenido ilegible, enmiendas o falta del contenido requerido, se enmarca en las causales para descontarle puntaje en la evaluación del criterio de cumplimiento de Requisitos Formales, de conformidad a lo dispuesto en el punto 10.4 de las Bases Administrativas, por lo que se debía solicitar la subsanación del error junto con la aplicación de la correspondiente sanción. Por tal motivo y considerando que aquella Garantía se encontraba entre los documentos citados en el punto 8.1.1 letra a) de las Bases, la Comisión Evaluadora pidió la subsanación del error junto con la aplicación de la correspondiente sanción; tal como se le informó a la actora oportunamente al responderle sus reclamos.

Luego de transcribir los razonamientos séptimo a vigesimosegundo del Tribunal reclamado, aduce la Municipalidad reclamante que el tribunal concluyó en el sentido de que su actuar –del municipio- vulneró los principios de estricta sujeción a las bases y de igualdad de los oferentes, atendido lo dispuesto en las Bases Administrativas de la licitación y en lo establecido en la Ley nro. 19.886 y en su reglamento.

En cuanto a la vulneración al principio de estricta sujeción a las bases, señala que del tenor del artículo 8.1.1 “Documentos Anexos” de las bases administrativas se desprende que éstas no hacen distinción alguna entre los



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

documentos que se deben acompañar y la sanción aparejada a su incumplimiento, contrario a lo sostenido por el Tribunal en su considerando Vigésimo Primero, en el cual realiza una distinción entre los documentos señalados en el artículo 8.1.1. de las bases administrativas, estableciendo que la Garantía de Seriedad de la Oferta es un documento obligatorio cuya omisión torna inadmisibles la propuesta y no se encuentra dentro de los documentos evaluables susceptibles de la sanción contemplada en el ítem cumplimiento de requisitos mínimos, y ahí radica la ilegalidad ya que a pesar de que las bases administrativas no distinguen y señalan: “Todos los documentos solicitados anteriormente...”, el Tribunal si distingue, lo cual no es lícito ya que si las bases administrativas, las cuales conforman el marco normativo del proceso licitatorio no lo hacen, no es lícito al Tribunal en su labor de interpretación, distinguir. Así, se incurre en una contradicción, toda vez, que el principio de estricta sujeción a las bases implica un cumplimiento cabal de las condiciones establecidas en dicho documento, y la interpretación que realiza el Tribunal se contrapone a dicho principio conforme el tenor literal del inciso final del artículo 8.1.1., por lo cual el actuar conforme a la interpretación del Tribunal vulneraría dicho principio, mas no el actuar de la municipalidad reclamante. Además, indica que los oferentes al momento de presentar sus ofertas declararan conocer y aceptar las condiciones y términos establecido en las bases administrativas.

En segundo lugar, con relación a la vulneración al principio de igualdad de los oferentes y a la situación de privilegio en que habría quedado la adjudicataria, aquello no es tal ya que se procedió conforme a lo establecido en las bases administrativas y frente a la omisión en que incurrió la adjudicataria se procedió a aplicar la sanción correspondiente. Se pregunta la reclamante cuál sería la situación de privilegio, si la adjudicataria fue sancionada y comenzaba el proceso de evaluación con puntaje negativo mientras que la demandante no. En tal sentido, agrega que hubiera sido vulneración al principio de igualdad de los oferentes aplicar a la adjudicataria una sanción no contemplada en las bases administrativas frente a la omisión en que incurrió, declarando inadmisibles su propuesta y colocando en una situación de privilegio a la demandante, amén de



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

vulnerar con ello el principio de estricta sujeción a las bases. Finalmente se debe tener presente que el objeto de la Garantía de Seriedad de la Oferta es garantizar el cumplimiento de lo ofertado por los oferentes, valga la redundancia, y en este caso el adjudicatario cumplió con su oferta y suscribió el respectivo contrato de acuerdo a las condiciones contenidas en su oferta, por lo cual se cumplió con el objetivo de dicha Garantía.

Por todo lo anterior, pide acoger la reclamación interpuesta y en tal virtud dejar sin efecto, en lo pertinente, la sentencia de fecha 15 de julio de 2024, rechazando la acción de impugnación deducida por [REDACTED]

Segundo: Que son hechos establecidos en la sentencia impugnada los siguientes:

a.- Que por Decreto Exento Nro. 790, de 12 de abril de 2023, se aprobaron las Bases Administrativas Generales y Especificaciones Técnicas que regularon la licitación pública denominada “SERVICIO PARA EL SISTEMA DE MANTENCION Y MEJORAMIENTO DE ÁREAS VERDES, PARQUES Y JARDINES DE LA COMUNA DE ANGOL 2023-2027” ID 2743-17-LR23”.

b.- Que, en el acto de apertura de ofertas realizado el 16 de mayo de 2023, concurrieron a presentar sus propuestas en el portal mercadopublico.cl, los oferentes [REDACTED] siendo ambas ofertas aceptadas.

c.- Que, de acuerdo a una primera “Acta de Apertura y Evaluación de Propuesta”, emanada de la Comisión Evaluadora de fecha 25 de mayo de 2023, el resultado del proceso evaluador asignó 99,9 puntos de un total de 100, al oferente [REDACTED] en tanto que sólo 84 puntos a [REDACTED]

[REDACTED]. Las diferencias de puntajes parciales estuvieron en los ítems Requisitos Administrativos, en que la primera obtuvo 5 puntos y la segunda 4 puntos; Oferta Económica, en que la primera obtuvo 29,9 puntos, en tanto que [REDACTED] obtuvo 30; y finalmente en el ítem Capacidad Económica, en el que [REDACTED] obtuvo 15 puntos y [REDACTED] [REDACTED] puntos. En los ítems Experiencia ambas obtuvieron 15



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRXTGX

puntos, en Convenios Colectivos ambas 5 puntos, y en el ítem Condiciones de Empleo y Remuneración, ambas alcanzaron los 30 puntos.

d.- En razón de ello, la Comisión Evaluadora propuso al alcalde adjudicar a favor de [REDACTED], propuesta que fue acogida por éste, quien mediante Decreto Exento Nro. 1192, de 1 de junio de 2023 –impugnado en la demanda- aceptó la oferta de [REDACTED]

e.- Luego, en virtud de dos reclamos presentados por [REDACTED] la Comisión Evaluadora levantó dos “Acta de Apertura y Evaluación de Propuesta” adicionales, con fechas 8 y 15 de junio de 2023. En la última, dicha Comisión señaló que en virtud de los argumentos presentados en el reclamo, se analizaron los antecedentes y conforme a una reevaluación, se determinó solicitar a [REDACTED] entregar en un plazo de 5 días hábiles la Garantía de Seriedad de la Oferta conforme lo dispuesto en el artículo 6.5.1 de las Bases Administrativas, cumpliendo a fojas 156 del expediente dicha oferente con lo instruido.

f.- Con motivo del cumplimiento de dicha exigencia, la Comisión Evaluadora levantó una cuarta Acta de Apertura y Evaluación de Propuesta con fecha 30 de junio de 2023, en la que propuso mantener la adjudicación a favor del oferente [REDACTED] y la entidad licitante, fundada en las 4 actas de apertura, dictó el 3 de julio de 2023, esto es, después de la demanda de impugnación, el Decreto Exento nro. 1418 que mantuvo la adjudicación a favor de [REDACTED]

Enseguida, la sentencia impugnada razonó que, para resolver la materia llevada a su juicio, es necesario establecer si el documento de garantía de seriedad de la oferta presentado por la adjudicataria [REDACTED] cumplía los requisitos de las Bases Administrativas o no; concluyendo que, a la luz de lo que disponen los artículos 11 de la Ley nro. 19.886 –aplicable por así disponerle el punto 1.6 de las Bases-, 22 nro. 6, y 31 del Reglamento de la Ley Nro. 19.886; y puntos 6.5.1 y 8.1.1 de las Bases; en este caso, al tratarse de una licitación por un monto superior a las 2.000 UTM, era obligatorio para todos los



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

oferentes que participaran en el proceso licitatorio el otorgamiento de una garantía de seriedad de su oferta al momento de presentación de su respectiva propuesta.

A continuación los falladores analizan la “Propuesta de Seguro de Garantía” que consta a fojas 81 y 142, ingresada adjunta a su oferta por la adjudicataria, documento extendido por AVLA Seguros de Crédito y Garantía el 16 de mayo de 2023, de cuyo examen concluye que sólo es una propuesta de seguro y no corresponde a un instrumento que constituya una Garantía de Seriedad de la Oferta propiamente tal, ya que no cumple con las exigencias del artículo 31 del Reglamento ya referido y del punto 6.5.1 de las Bases Administrativas Generales de ser un documento pagadero a la vista y de carácter irrevocable.

Así, la sentencia concluye que la adjudicataria no había cumplido con su obligación de adjuntar ese instrumento de garantía al momento de presentar su propuesta, establecida en los puntos 6.5.1 en relación con el 8.1.1 letra a) de las Bases Administrativas; hecho que, además, reconoció la propia entidad licitante cuando le solicitó, vía foro inverso, entregar en un plazo de 5 días hábiles la Garantía de Seriedad de la Oferta; exigencia que cumplió dicho oferente en ese lapso al acompañar el instrumento denominado Póliza de Seguro de Garantía General de 16 de junio de 2023.

En su motivo decimonoveno, la sentencia establece, además, que la entidad licitante no podía, por la vía de foro inverso, pedir al adjudicatario que entregara la garantía de seriedad de su oferta, ya que se trataba de un requisito esencial a cumplir al momento de presentación de su propuesta, lo que hacía inaplicable el artículo 40, inciso 1º, del Reglamento de la Ley nro. 19.886, ya que no era una omisión de carácter formal, sino un requisito esencial e insalvable por aquella vía de foro inverso, ya que incumplió un requisito de las bases que transgredía el principio de estricta sujeción a ellas, y al haberlo solicitado afectó, también, el de igualdad de los oferentes, al dejar al adjudicatario en situación de privilegio frente a su oponente que había cumplido con adjuntar su garantía de seriedad de su oferta oportunamente, esto es, al presentar su demanda. Asimismo, sostiene que era inaplicable el mentado artículo 40, porque el documento adjuntado a raíz del requerimiento de la licitante, fue emitido el 16 de



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRXTGX

junio de 2023, esto es, después del 16 de mayo del mismo año, fecha de presentación de las ofertas.

Enseguida, en su considerando vigesimoprimer, razona en el sentido de que el documento de garantía de seriedad de la oferta era un requisito de admisibilidad para la presentación de las ofertas, desde el momento que las propias Bases Administrativas lo establecen de manera imperativa en el punto 6.5.1, y lo corrobora el artículo 11 de la Ley nro. 19.886, así como la letra a) del punto 8.1.1 de las mismas Bases; conclusión que no se desvirtúa por el inciso final de este punto que permite, ante la no presentación de los documentos mencionados en el mismo, bajar su evaluación en el ítem Cumplimiento de Requisitos Mínimos, puesto que ello apunta a los documentos necesarios para la evaluación, más no para los de admisibilidad, como es el caso de la garantía de seriedad de la oferta, documento no evaluable, sino que de admisibilidad.

De lo todo lo anterior concluye que la entidad licitante, al evaluar y adjudicar la licitación a la empresa [REDACTED] transgredió el principio de estricta sujeción a las bases del artículo 10, inciso 3º, de la Ley nro. 19.883, el de igualdad de los oferentes del artículo 8 bis de la Ley nro. 18.575 y el artículo 20 inciso final de la Ley nro. 19.886; motivos por los cuales decide acoger la impugnación.

Tercero: Que, el Tribunal de Contratación Pública, como órgano jurisdiccional competente, tiene por ley la misión de conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por la Ley nro. 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Es así que constituye una garantía jurisdiccional de que, en el proceso de selección de quien contrate con el Estado, la adjudicación recaerá en quien haga la oferta más ventajosa; y para ello se le encomienda juzgar a la administración en el marco de la acción de impugnación que regula el artículo 24 de Ley nro. 19.886, velando por que los procesos licitatorios se realicen con pleno respeto de los



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

principios que rigen la contratación pública, de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes, entre otros.

Cuarto: Que, sentado lo anterior, cabe mencionar que, dado que es un hecho de la causa que el documento de Garantía de Seriedad de la Oferta de [REDACTED] no fue acompañado al momento de presentar su oferta, el núcleo de la controversia radica, en la especie, en determinar si, en el proceso licitatorio objeto de autos, el requisito de acompañamiento, al momento de presentar la propuesta, del documento de Garantía de Seriedad de la Oferta, es uno de admisibilidad de ésta o bien se trata de un documento necesario para la fase de evaluación de las mismas y cuya omisión puede ser subsanada posteriormente, mediante el mecanismo previsto en el artículo 40 del Reglamento de la Ley nro. 19.886.

Quinto: Que, en ese orden de ideas, viene al caso considerar que las Bases Administrativas Generales de la obra objeto de autos, establecen en su punto 6.5.1 “De la seriedad de la Propuesta”, que “Los proponentes deberán acompañar a su oferta, una garantía de seriedad de la oferta, la que deberá ser pagadera a la vista y tener el carácter de irrevocable por un monto de \$30.000.000, emitida a nombre de la Municipalidad de Angol, tomada personalmente por el oferente, en beneficio de la Municipalidad de Angol...”

Enseguida, corrobora lo anterior el artículo 8 de las Bases, relativos a la presentación de la propuesta, al señalar en el punto 8.1 que las propuestas se ingresarán por medio del sistema señalado como Documentos Anexos y Propuesta Económica, y en el punto 8.1.1, que se ingresarán como Documentos Anexos, entre otros instrumentos que señala, la garantía de seriedad de la oferta según lo señalado en el punto 6.5.1 de las bases.

Asimismo, corrobora lo anterior el artículo 11 de la Ley nro. 19.886, en cuanto señala que la respectiva entidad licitante “requerirá” –esto es, en términos imperativos-, en conformidad al reglamento, la constitución de las garantías que estime necesarias para asegurar la seriedad de las ofertas presentadas.

De esta manera y teniendo en consideración, además, la propia naturaleza y el fin del documento en cuestión, esto es, garantizar la seriedad de la oferta;



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

fluye que se trata de un instrumento que debe ser presentado conjuntamente con aquélla, precisamente para asegurar que es seria, y que amerita, por tanto, tenerla por presentada y que forme parte del proceso licitatorio; erigiéndose, así entonces, la exigencia legal y de las bases en tal sentido como un requisito de admisibilidad de la oferta, y no meramente como uno cuya concurrencia incide sólo a posteriori, en la etapa de evaluación.

Atendido lo anterior y lo dispuesto en el artículo 1564 del Código Civil, el inciso final del punto 8.1.1 de las bases debe ser interpretado guardando la debida armonía con el punto 6.5.1 y con la naturaleza y fin de la exigencia -de admisibilidad- de garantizar la seriedad de la oferta; entendiéndose, por tanto, que al expresar que “Todos los documentos solicitados anteriormente serán necesarios para la evaluación de la Propuesta y la no presentación de uno de ellos es motivo para bajar su evaluación como lo estipulan las bases en el ítem cumplimiento de requisitos mínimos”; alude únicamente a todos aquellos documentos –de los enumerados precedentemente en la misma disposición- que por su naturaleza y fin configuren requisitos necesarios para la evaluación, excluidos, por ende, los que configuran supuestos de admisibilidad de la oferta, cuya sanción es su inadmisibilidad.

Sexto: Que de lo razonado precedentemente se sigue que el municipio licitante, al haber constatado que la oferente [REDACTED] no presentó oportunamente el documento de Garantía de Seriedad de la Oferta, requisito de admisibilidad de la misma, y al haberle, no obstante, permitido adjuntar uno con posterioridad, que ni siquiera era anterior a la fecha de presentación de propuestas, adjudicándole, en definitiva, la licitación; contravino el principio de estricta sujeción a las bases consagrado en el artículo 10, inciso 3º, de la Ley nro. 19.886 –puesto que ellas erigen la presentación del documento junto con la oferta como un requisito necesario para que ésta sea admisible-, como así también el principio de igualdad de los oferentes establecido en el artículo 8 bis de la Ley nro. 18.575 y 20, inciso final, del Reglamento de la Ley nro. 19.886 –puesto que situó a la adjudicataria en una situación de privilegio en relación con la



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

demandante-; justificándose, por tanto, la declaración en tal sentido que hizo Tribunal de Contratación Pública.

Séptimo: Que, así entonces y considerando que la sentencia reclamada discurre por el mismo derrotero de lo recién expresado, se impone concluir que el análisis que efectuaron los sentenciadores en torno al cumplimiento de las bases, de la ley, de los principios ya referidos y de las reglas que motivan la impugnación, se ajusta al mérito del proceso, sin que se advierta que al resolver como lo hicieron hayan infringido las disposiciones contenidas en la Ley N° 19.886 o que la decisión esté gobernada por el simple capricho o la arbitrariedad; razones por las cuales no cabe sino desestimar la reclamación intentada.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N°19.886, **SE RECHAZA** la reclamación interpuesta por la Municipalidad de Angol en contra de la sentencia de quince de julio de dos mil veinticuatro, dictada por el Tribunal de Contratación Pública en el proceso rol 142-2023.

Redacción del ministro interino Matías de la Noi Merino.

No firma el abogado integrante señor Parra, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por ausencia.

Regístrese y comuníquese.

N° Contencioso Administrativo-551-2024



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX

Pronunciado por la Cuarta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Sandra Lorena Araya N. y Ministro Suplente Matias Felipe De La Noi M. Santiago, nueve de diciembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a nueve de diciembre de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: RXQHXRGTGX