Proyecto de ley que moderniza la ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado (Boletín N° 14137-05)

30 de mayo de 2023 Subsecretaria de Hacienda Heidi Berner Herrera





## Panorama de las compras públicas en Chile

- Las compras públicas son fundamentales para la satisfacción directa e indirecta de las necesidades de la población, permitiendo el buen funcionamiento de los organismos públicos, además del desarrollo de oportunidades negocios para miles de a personas y empresas de todos los tamaños, en todo el país, al ser parte de la red de proveedores del Estado.
- La regulación central de compras públicas lleva 19 años, y a pesar de las diversas modificaciones, no se han realizado grandes cambios estructurales.
- Según los datos abiertos disponibles en la plataforma de Mercado Público, a mayo de 2023 el gasto público en compras públicas asciende a \$USD 5.030.144.109.
- Asimismo, 996 entidades públicas compradoras han generado un total de 582.491 órdenes de compras.
- Entre enero y abril de 2023 se han observado 77.741 proveedores transando, los que al menos han enviado una oferta.



## Panorama de las compras públicas en Chile

- Los procedimientos administrativos de contratación y medidas para fomentar aspectos relevantes se han realizado a través del Reglamento de la Ley Nº19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (Decreto 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda) e normativas dictadas por el propio servicio, en el marco de sus competencias.
- Sin embargo, estos cambios en han resultado ser insuficientes para aumentar los niveles de competencia, probidad e innovación del sistema de compras públicas.
- El proyecto de ley surge a propósito de diversos estudios que se han realizado respecto
  de las compras públicas en Chile y que han levantado importantes observaciones. En
  ese sentido, destacan las conclusiones en los informes del Consejo Asesor
  Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la
  Corrupción, "Comisión Engel" (2015); de la OCDE sobre la Modernización de los
  Convenios Marco (2017) y el Estudio de Mercado sobre Compras Públicas de la
  Fiscalía Nacional Económica (2020).



## Momentos legislativos

Fecha de ingreso: 29 de marzo de 2021.

Primer trámite constitucional (Cámara de Diputados): Proyecto aprobado con alto consenso.

Segundo Trámite Constitucional (Senado): El proyecto fue aprobado en general por la Comisión de Economía el 19 de enero de 2022.

Luego, se inicia un proceso entre la administración anterior, los Senadores y las Senadoras de la Comisión de Economía y distintas organizaciones para presentar indicaciones, las que ingresaron el 07 de marzo de 2022.

Desde marzo de 2022, la actual administración realizó un análisis del proyecto de ley, para presentar una propuesta que recogiera las observaciones de distintas partes interesadas y alcanzar un proyecto armónico. El primer paquete de indicaciones fue presentado el 15 de junio de 2022.

Posteriormente, luego de **continuas reuniones de trabajo** con los y las asesoras de los Senadores y Senadoras, se presentaron **otros 4 paquetes de indicaciones**, siendo el último de ellos ingresado el 13 de abril de 2023.



### Metodología de Trabajo

- Primera etapa: El Ministerio de Hacienda, en conjunto con MINECON y ChileCompra, trabajó en base a las indicaciones presentadas por la administración anterior y las Senadoras y Senadores de la Comisión de Economía, incluyendo mejoras en probidad, innovación, transparencia y competencia, además se revisaron problemas de redacción y de implementación que pudiese tener la ley.
- Segunda etapa: Se conforma una mesa de trabajo con los y las asesoras de los Senadores y las Senadoras, realizando reuniones periódicas para acordar previamente los principales aspectos de las indicaciones presentadas.
  - Este trabajo se realizó con el constante contacto con la CGR, Fiscalía Nacional Económica, Tribunal de Compras Públicas y ministerios sectoriales. Por su parte, el MINECON analizó los cambios con el Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño.
  - Esto concluyó en la presentación otros tres paquetes de indicaciones, el 29 de julio, el 12 de agosto y el 7 de octubre de 2022.



### Metodología de Trabajo

Tercera etapa: Se mantuvo el trabajo constante con los y las asesoras, se reconocieron los puntos de disenso y de mejora, y se mapearon los artículos que estaban en condiciones de ser votados. Finalmente, se presentó, el 13 de abril de 2023, un último paquete de indicaciones para corregir y agregar todos los elementos que fueron surgiendo durante la tramitación.

Esta metodología utilizada significó que la mayoría de las indicaciones fueran aprobadas con alto consenso.







## Problemas detectados durante la tramitación del proyecto de ley

#### Contraloría General de la República:

Durante la tramitación del Proyecto de Ley ante la Comisión de Economía, el 21 de septiembre de 2021, el Contralor General de la República dio cuenta de las importantes deficiencias del proyecto aprobado en general, urgiendo a que se introdujeran mejoras en las siguientes materias:

- El proyecto dejaba en el mismo nivel la licitación pública con los demás procedimientos de contratación, la que además debía ser fundada. Esto quebrantaba el principio de concursabilidad y afectaba la libre competencia y a las Empresas de Menor Tamaño (EMTs).
- No se avanzaba en limitar las causales de trato directo.
- No establecía incentivos ni mecanismos para el control del proceso de decisión de compra y la preparación de la contratación administrativa.
- Contemplaba una serie de conductas supuestamente sancionables, sin embargo, no señala quién tenía esa potestad y su procedimiento de aplicación.
- No se avanzaba en el fortalecimiento de la probidad.



## Situación actual del proyecto de ley en trámite

- En la propuesta en trámite, destacan los siguientes elementos:
  - Ampliación del ámbito de aplicación;
  - o Procedimientos más competitivos;
  - Nuevos procedimientos de contratación pública;
  - Uso eficiente de los recursos públicos;
  - Gestión de los contratos;
  - Modernización y ampliación de los sistemas de información;
  - Mejoras al Tribunal de Contratación Pública;
  - Nuevas facultades para la Dirección de Compras y Contratación Pública;
  - Mayor probidad y transparencia;
  - Impulso a la participación de EMTs;
  - Fomento a la innovación y la sustentabilidad.



3. Disposiciones aprobadas en la Comisión de Economía del Senado



## I. Ámbito de aplicación de la ley

- Aumenta el número de instituciones reguladas por la Ley de Compras Públicas, extendiendo la cobertura de la plataforma Mercado Público.
- La regla general será que, existiendo aportes públicos, deberá sujetarse a la ley de compras.
- La ley se aplicará a organismos autónomos constitucionales tales como el Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial, entre otros. Deberán dictar una normativa interna para tales efectos.
- Incorpora a las corporaciones, fundaciones y asociaciones en las que participe un organismo de la Administración del Estado en su organización o que reciban más de 1.500 UTM en aportes públicos, las que deberán ser identificadas por decreto supremo del Ministerio de Hacienda. Aquellas no identificadas en el decreto, podrán adherir voluntariamente, mediante convenios, sin perjuicio de que se le aplicará el capítulo VII sobre probidad y transparencia.



## I. Ámbito de aplicación de la ley

- Incorpora con rango legal a corporaciones regionales y municipales.
- Al Banco Central, a las empresas públicas y las sociedades en que el Estado tenga más de 50% de participación, se le aplicará el Capítulo de Probidad y Transparencia. La adhesión voluntaria de estas instituciones a la ley de compras será vía convenios con ChileCompra.
- Aplica la ley de compras en los contratos de ejecución de obra y concesión de obra, según sus particularidades. Deberán utilizar el Sistema de Información y Compras Públicas.
- Excepcionalmente, por las causales establecidas en la ley, podrán realizar algunas contrataciones fuera del sistema.



# I. Ámbito de aplicación de la ley

ENTIDADES		COBERTURA	
	Organismos de la Administración del Estado Corporaciones municipales Fundaciones de la Presidencia Corporaciones con participación de la Administración del Estado, que reciban asignaciones públicas sobre 1.500 UTM, identificadas por D.S. Congreso Nacional Poder Judicial CGR Ministerio Público TC, TDLC, TRICEL, Tribunales Electorales Regionales, Tribunales Ambientales SERVEL CNTV		Todos los capítulos de la Ley 19.886 Sistema de Información y Registro de Proveedores administrados por ChileCompra Competencia de TCP
•	Corporaciones con participación de la Administración del Estado, con asignaciones públicas inferiores a 1.500 UTM. Empresas del Estado Banco Central	•	Cap. VII Probidad y Transparencia Adhesión voluntaria a Sistema de Información
•	Personas jurídicas receptoras de fondos públicos, según ley N° 19.862, respecto de tales fondos.	•	Remisión a Reglamento
•	Licitaciones de Obra Pública y de Concesiones de obra pública (MOP y MINVU)	•	Sistema de Información (solo en etapa de licitación) Cap. VII Probidad y Transparencia Competencia del TCP (solo en etapa de licitación)



### II. Procedimientos más competitivos.

- La licitación pública es la regla general. Excepcionalmente, por acto debidamente justificado, podrán adjudicarse contratos mediante licitación privada, trato directo o contratación excepcional directa con publicidad u otros procedimientos especiales de contratación.
- Las causales de trato directo están sujetas a una potestad reglada. Según la causal
  y el monto a contratar deberán publicar -eventualmente- la decisión de recurrir a dicho
  procedimiento y siempre deberá publicarse el acto administrativo totalmente
  tramitado.
- Los nuevos procedimientos de contratación, al igual que la contratación directa y la licitación pública, son excepcionales, justificados, públicos y, en su gran mayoría, competitivos.
- Se fortalece la normativa aplicable al mismo grupo empresarial o relacionado entre sí y a los beneficiarios finales. Se regula la inadmisibilidad de ofertas que pretendan la simulación de escenarios competitivos.
- Se reconocerá la subcontratación, con limitaciones establecidas por ley.



### III. Nuevos procedimientos de contratación.

- Se define con rango legal la "Compra Ágil" y "Convenio Marco". Se introducen como nuevos la "Compra por cotización", "Contratos para la Innovación", "Diálogo Competitivo" y "Subasta inversa".
- La "Compra Ágil" ya no es una forma de trato directo. Destaca que se utilizará para la adquisición de bienes y servicios menores a 100 UTM y debe realizarse exclusivamente con EMTs, salvo excepciones.
- En "Convenio Marco" se especifica que es un procedimiento competitivo, que persigue la eficiencia y la reducción de costos, para cubrir bienes o servicios de demanda regular y transversal. Requiere de un estudio previo. Debe contemplar adjudicaciones regionales y considerar la participación de las empresas de menor tamaño.
- La "Subasta inversa" es un nuevo procedimiento en etapas o rondas, para adquisición de productos estandarizados, a través de plataforma administrada por ChileCompra.
- Los "Contratos para la Innovación" y "Diálogo Competitivo", deben ser acordes a la Política Nacional de Innovación.



### IV. Mejoras en la planificación y gestión de los contratos

- Los contratos podrán ser modificados si las bases lo establecen. Además, por caso fortuito o fuerza mayor, se podrá modificar el plazo de ejecución mientras dure el impedimento, o cambiar los bienes por otros equivalentes. Todo ello, siempre que no altere la naturaleza del contrato y no se aumente el monto más allá del 30.
- Se precisan las causales de término anticipado de los contratos. Se considera la imposibilidad de ejecutar las prestaciones por parte de los proveedores.
- Las medidas por incumplimiento deben establecerse de forma clara e inequívoca en las bases, acorde un debido proceso regulado en estas.
- No podrán cobrarse las multas al proveedor que se le adeuden pagos.
- Se fortalecerá el plan de compras como instrumento de planificación y evaluación. Se deberá considerar las necesidades públicas a satisfacer, su plan estratégico de desarrollo, sus adquisiciones habituales, el presupuesto asignado y criterios de sustentabilidad. Chilecompra podrá exigir la modificación de este instrumento, cuando contravenga la presente ley. El Ministerio de Hacienda establecerá una metodología para que cada institución evalúe el cumplimiento de su plan de compras.



#### V. Fortalecimiento del Tribunal de Contratación Pública.

- Se aumenta la integración (de 3 a 6 jueces) con funcionamiento en 2 salas.
- Los y juezas jueces servirán en jornada completa, con dedicación exclusiva y una remuneración equivalente al grado VI del escalafón superior del Poder Judicial.
- Durarán 6 años en sus cargos.
- Se regulan inhabilidades y prohibiciones para los jueces y juezas.
- Se aumenta competencia del TCP, lo que comprende: todo el procedimiento de contratación pública, no sólo las licitaciones; ejecución del contrato; inscripción en Registro de proveedores; y acción de nulidad.



## V. Fortalecimiento del Tribunal de Contratación Pública (TCP).

- · Se perfecciona las normas de procedimiento ante el Tribunal.
- TCP puede decretar suspensión de procedimiento de compra o ejecución de contrato como medida prejudicial precautoria.
- La conciliación es obligatoria. Respecto de los organismos de la Administración, la Dirección de Presupuestos deberá autorizar las conciliaciones que afecten el patrimonio fiscal, en un plazo de 15 días hábiles desde la recepción de la solicitud.
- Procederán las notificaciones a través de correo electrónico.
- Las audiencias podrán ser remotas.
- La gestión administrativa del TCP corresponderá a la Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.



## VI. Fortalecimiento de la Dirección de Compras y Contratación Pública

- Proponer al Ministerio de Hacienda políticas públicas en materia de compras públicas.
- Impartir instrucciones obligatorias, de general aplicación para la correcta aplicación de los procedimientos de contratación. Deberá realizar las instrucciones previa consulta pública, en un plazo no inferior a 30 días. La resolución que las aprueba son afectas toma de razón por la Contraloría General de la República.
- Reconocimiento legal de plataforma de reclamos en procesos de compra:
  - a. Se establece un procedimiento administrativo de reclamo claro, expedito y con plazos asociados.
  - b. De **oficio o producto de una denuncia reservada**, deberá gestionar las irregularidades que detecte. Además, deberá notificar al organismo público cuestionado y a las partes interesadas.
  - c. ChileCompra deberá poner en conocimiento a los organismos de control pertinentes sobre las irregularidades que detecte.



## VI. Fortalecimiento de la Dirección de Compras y Contratación Pública

- Hacer seguimiento de los procesos de compra y oficiar a los organismos púbicos para que se refieran sobre las eventuales infracciones a la ley.
- Monitorear procedimientos de compra. Deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar sobre los resultados a las comisiones de Hacienda y Economía de la Cámara de Diputados y del Senado.



### VII. Probidad y transparencia

- Publicación en el sistema informático del personal que participe en el procedimiento de compra.
- Mejoras al Registro de Proveedores, se amplía la información que deben aportar los proveedores, incluyendo el concepto de beneficiarios finales.
- Las inhabilidades para participar del Registro de Proveedores implicarán la imposibilidad de ofertar y contratar con el Estado.
- Nuevo catálogo de inhabilidades en Registro (delitos concursales; delitos tributarios; incumplimientos contractuales; condenas laborales; condenados por cohecho).
- Se detalla la **etapa de preparación de la contratación administrativa** (prueba de concepto, consultas al mercado, estudios de mercado, entrevistas y reuniones con la industria, etc.).
- Ampliación de causales de incompatibilidad a todos los funcionarios y funcionarias de la entidad compradora; y extensión de incompatibilidades por un año desde cese de funciones (respecto de autoridades directivas y el personal que participen en el proceso de compra).



### VII. Probidad y transparencia

- Se regula el deber de abstención de funcionarios y funcionarias.
- Establecimiento de canal de denuncias reservadas.
- Personal que evalúa la licitación deberá suscribir declaraciones de ausencia de conflicto de intereses y confidencialidad.
- Contraloría General de la República podrá ordenar instruir o instruir directamente sumarios por infracciones a ley de compras. En caso que CGR instruya directamente el sumario la autoridad deberá dictar la sanción administrativa en 30 días desde que se le notifica la resolución que aprueba el sumario.
- Se fortalece la **publicación de las contrataciones** en el sistema, especialmente en el caso de tratos directo, y las **eventuales acciones judiciales** de las que puedan ser objeto.
- Los funcionarios y las funcionarias que participan en el procedimiento de compras deberán realizar una declaración de intereses y patrimonio de acuerdo a la ley 20.880, con periodicidad de 6 meses.



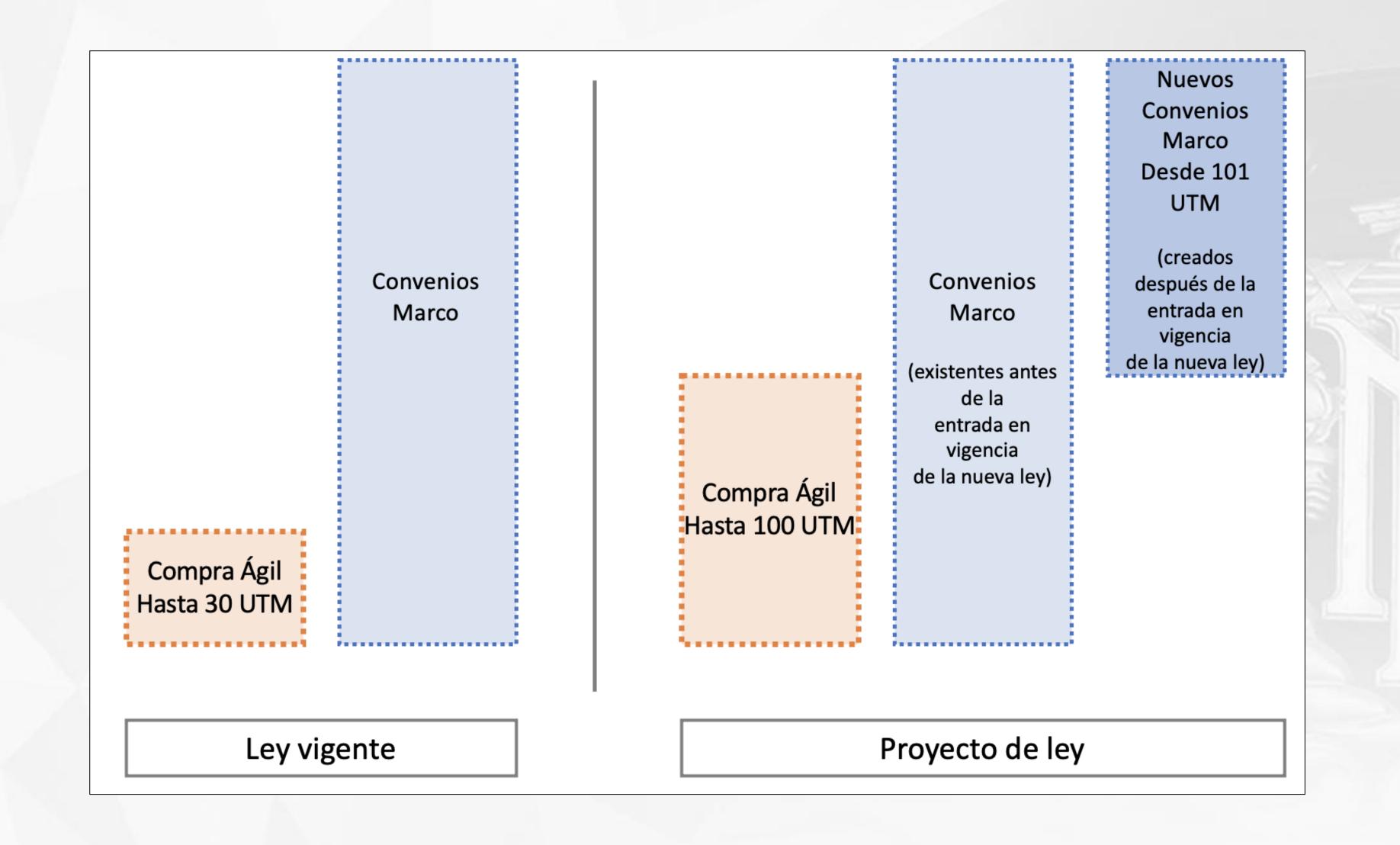
### VIII. Innovación y sustentabilidad

- Contratos para la Innovación: procedimiento competitivo para productos no disponibles en el mercado.
- Diálogo Competitivo: procedimiento competitivo que establece un dialogo estructurado con proveedores de un producto que existe en el mercado pero requiere de adaptaciones, el objeto de determinar los medios más idóneos para la satisfacción de una necesidad pública.
- Creación de Comité de Innovación y Sustentabilidad en Compras Públicas, que debe aprobar una política nacional bianual. Es presidida por la Subsecretaría de Hacienda e integrada las Subsecretarias de Economía y Empresas de Menor Tamaño; del Medio Ambiente; de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y 4 personas calificadas.
- Incorpora proyecto de ley de economía circular (nueva ley, distinta de ley 19.886) en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado. Se aplica a los organismos de la Administración del Estado con la finalidad de reutilizar los bienes en desuso y contratar servicios de forma conjunta. En caso de que deban ser eliminados, debe serlo conforme a un adecuado manejo de residuos.
- · Creación de plataforma/catálogo economía circular.



- 1) Se establece la <u>exclusividad del procedimiento de compra ágil para las MiPymes y</u> <u>Cooperativas</u>
- Se aumenta ámbito de aplicación, pasando de un tope de compras de 30 UTM hasta compras de 100 UTM y nuevos Convenios Marco partirán por sobre ese umbral
- Disponible para MiPymes y Cooperativas a través de plataforma de Chile Compra que restringirá la recepción de ofertas de grandes empresas
- Excepcionalmente, sólo si no se hubiese recibido cotización de MiPyme o Cooperativa, se podrá seleccionar a un proveedor que no cumpla estas características

Chile Compra estima que esta modificación permitirá aumentar la compra a Mipymes y Cooperativas por un valor cercano a los USD \$300 millones al año.





- 2) Se introduce la **definición de "proveedor local"** para fomentar la compra a MiPymes y Cooperativas locales
- Concepto se usará exclusivamente en MiPymes y Cooperativas cuyo domicilio esté en la misma región donde se entregan los bienes o se prestan los servicios
- Medida es esencial para potenciar la compra regional mediante criterios de priorización o desempate que serán desarrollados en bases de licitación
- Los nuevos Convenios Marco deberán contener cláusulas de adjudicación por zonas geográficas
- 3) Los criterios de evaluación en Convenios Marco reconocerán la realidad de las MiPymes y Cooperativas. Criterios y requisitos no podrán implicar una discriminación arbitraria en contra de MiPymes y Cooperativas.



- 4) Se consagra y regula a nivel legal la figura de la Unión Temporal de Proveedores (UTP) solo entre MiPymes y Cooperativas
- Permite que **MiPymes puedan competir en mejores condiciones frente a grandes empresas**. Esta medida les permite disminuir costos de inversión, diversificar el riesgo y acceder a mejores condiciones para préstamos.
- Si algún integrante se ve afectado por inhabilidad, la UTP podrá decidir si continuar con los restantes integrantes, reemplazarlo o desistir de su participación.



4. Medidas para potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras y la demanda de compra pública de innovación por parte del Estado para dar satisfacción a problemas complejos



# Soluciones innovadoras y compra pública de innovación

### 1) Creación de dos procedimientos especiales de compra, de carácter excepcional:

- Contratos para la innovación: operará cuando no existan soluciones en el mercado para el problema planteado, por lo que las empresas que participen requieren realizar investigación y desarrollo (I+D) para elaborar nuevos productos y servicios que permitan resolver el problema o atender la necesidad planteada por el organismo de la administración. El desarrollo de prototipos es financiado por el Estado.
- <u>Diálogos competitivos</u>: opera cuando hay un desafío complejo, donde sí existen soluciones en el mercado, pero en que éstas que se plantean son disímiles y, por ende, difíciles de comparar, además de requerir, por lo general, de un grado de desarrollo (pero no I+D) para desplegarlas como se solicita (adaptación).

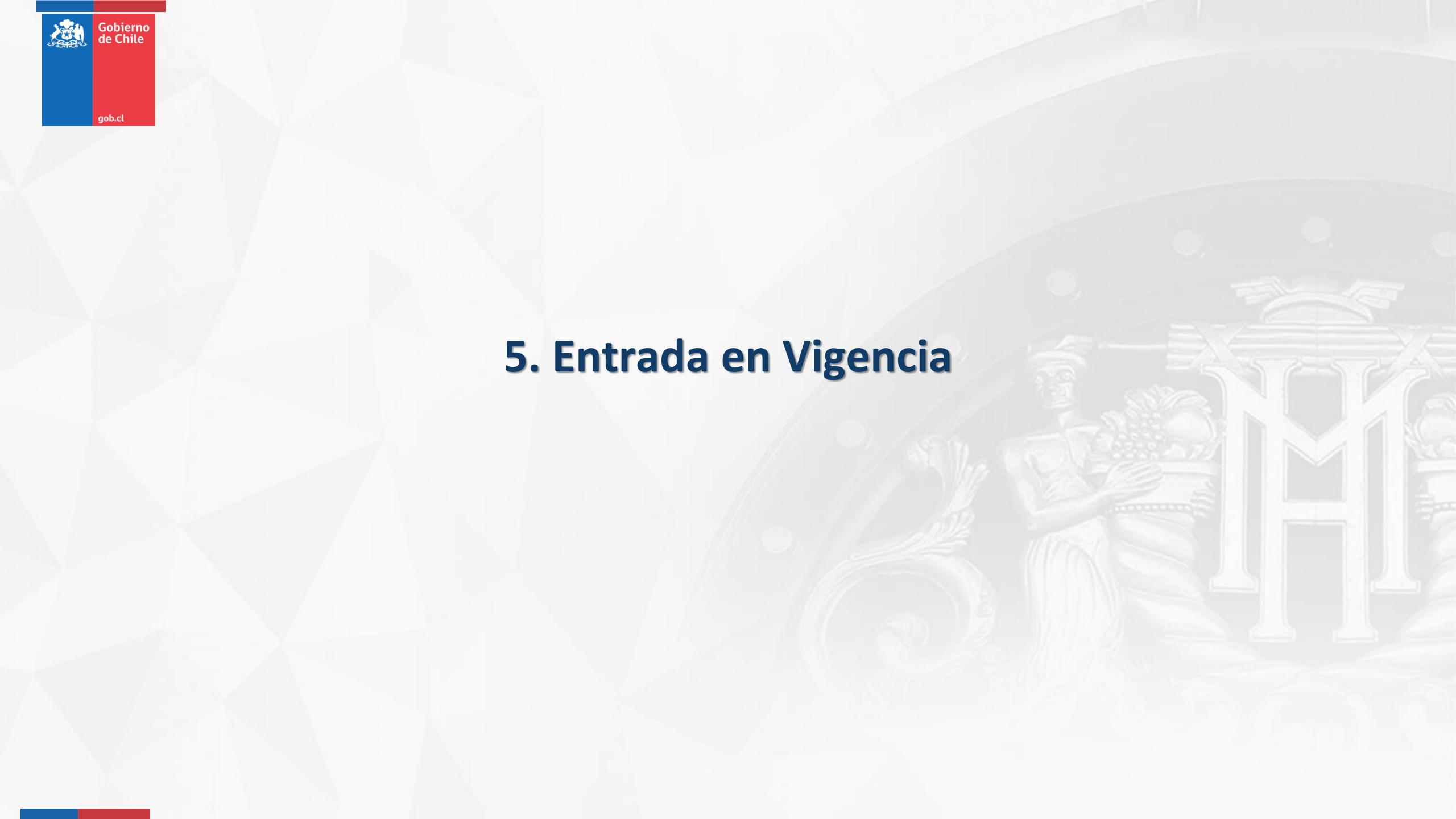
Proceso se desarrolla en fases para que empresas mejoren y adapten sus productos o servicios y para ir delimitando lo que la entidad compradora realmente necesita.



# Soluciones innovadoras y compra pública de innovación

### 2) Creación del Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad

- Instancia interministerial liderada por la Subsecretaría de Hacienda, junto con Min. Economía, Ciencias y Medioambiente.
- Misión de articular una política de compra pública de innovación, evaluar su funcionamiento y la implementación concreta de los procedimientos de compra pública de innovación, detectar brechas y proponer medidas de mejora.
- Evaluación de la implementación de los criterios de sustentabilidad en las compras públicas y en la ley de economía circular contenida en este proyecto.
- Creación de la política de compra pública de innovación:
  - Lineamientos sobre las áreas dentro del Estado donde fomentar la Compra Pública de Innovación.
  - Objetivos e indicadores de resultados.
  - Plan de acción para el desarrollo de capacidades públicas necesarias para implementar la Compra pública de innovación.
  - Guías o mecanismos para establecer estándares para la realización de adquisiciones en procedimientos de compras públicas de innovación.





### Plazos para la entrada en vigencia de la ley

Acorde al artículo primero transitorio, los plazos son los siguientes:

- Las normas de la presente ley entrarán en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial, salvo las excepciones que se señalan.
- El capítulo VII, sobre probidad y transparencia entra en vigencia en el momento de publicarse esta ley.
- Las disposiciones contenidas en los numerales 4, 5 y 6 del literal d) del artículo 7° del artículo primero, sobre Contratos para la Innovación, Diálogos Competitivos de Innovación y Subasta Inversa, y la ley de economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado entrarán en vigencia 18 meses después de la publicación.
- Los reglamentos deberán dictarse a más tardar dentro de los 180 días siguientes a su publicación.





#### Efecto Fiscal

De acuerdo a los informes financieros que han acompañado a este PDL y sus indicaciones, se consideran las siguientes fuentes de gasto fiscal:

	Año 1 (\$M)	Año 2 (\$M)	Año 3 (\$M) (régimen)
Ampliación de órganos afectos a la ley (61 nuevos órganos):	\$31.412		
Personal y mobiliario Tribunal de Contratación Pública (IF 30)		\$254.339	\$189.339
Plataforma de Economía Circular	\$52.316		
Segunda Sala Tribunal de Contratación Pública (IF 36)	\$188.004	\$188.004	\$188.004
Planta Chile Compra (técnico informático grado 13)	\$23.520	\$23.520	\$23.520
Instalación Compra Ágil (plataforma)	\$100.000		
Cambio de Régimen Tribunal de Contratación Pública (dedicación exclusiva y jornada completa, sólo se considera adicional a IF 36) (IF 178)	\$81.317	\$81.317	\$81.317
Selección ADP jueces	\$15.800		
TOTAL	\$476.569	\$547.180	\$482.180

Proyecto de ley que moderniza la ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado (Boletín N° 14137-05).

30 de mayo de 2023 Subsecretaria de Hacienda Heidi Berner Herrera