

C.A. de Santiago

Santiago, treinta de diciembre de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

En este Ingreso Corte 797-2024, sobre procedimiento contencioso administrativo de impugnación de licitación pública regulada en el artículo 26 de la Ley N° 19.886, la demandante dedujo recurso de reclamación en contra de la sentencia del Tribunal de Contratación Pública, de fecha 12 de noviembre de 2024, que rechazó la acción de impugnación interpuesta por la abogada Monserrat Rodríguez Ferrer, en representación de la sociedad **CRAMICK S.A.**, en contra de la **Policía de Investigaciones de Chile**, con motivo de la licitación pública denominada “Adquisición de Chalecos Antibalas para aspirantes de la Escuela de Investigaciones de Chile”, ID 1080936-76-LE21.

Fundando el recurso expone que la sentencia recurrida no realizó un análisis pormenorizado de las pruebas aportadas por las partes en el proceso.

En primer lugar, destaca que, de acuerdo con el cronograma establecido en las bases de licitación, debían presentarse las muestras de los chalecos antibalas el día viernes 26 de noviembre de 2021. Sin embargo, las respuestas a las preguntas efectuadas dentro del proceso licitatorio fueron publicadas recién el día 22 de noviembre de 2021, en donde se definen y aclaran las dudas existentes, respecto de las características técnicas que debe poseer el chaleco antibalas requeridos, es decir, solo 4 días antes de su exhibición, por lo que estimó imposible de ejecutar oportunamente.

Acusa que esto evidencia que quien presente las muestras a tiempo, con las características requeridas, tenía confeccionado



el modelo del chaleco requerido con anterioridad a que este fuera definido.

La sentencia no analiza este planteamiento, únicamente considera que las preguntas no modificarían las bases de licitación.

En segundo lugar, indica que las bases de licitación, en su anexo N° 7, señala que se requiere Certificado BA 9000 para empresas dedicadas a la fabricación de elementos de protección balística, limitando arbitrariamente la libre concurrencia de proveedores oferentes, especialmente de Europa y Asia, lo que la sentencia tampoco analizó.

Insiste que la BA 9000 es un sistema de gestión de la calidad establecido por el NIJ (National Institute of Justice) para los fabricantes de chalecos antibalas, no para las instalaciones de ensayo de cascos balísticos. Agrega que en Europa no es común la utilización de la norma BA 9000, ya que ésta es una derivación de la ISO 9001, correspondiendo a una certificación respecto de procedimientos de la fábrica para producción de chalecos balísticos en Estados Unidos.

En tercer lugar, el referido fallo no tuvo en consideración que, al momento de la dictación de la resolución que se impugnó, se estaba en medio de la pandemia por COVID 19, dificultando la participación en la licitación a oferentes cuyos proveedores fueran nacionales, dada la exigencia de presentación de certificados restringidos a la norma NIJ 01010.06, imposibles de obtener en un período tan corto.

Esto, vuelve a acusar, evidencia un trato discriminatorio, arbitrario y abusivo contenido en las bases de licitación, limitando la competencia y facilitando la creación de monopolios, lo que atenta contra los principios rectores establecidos en la ley 19.886.



En cuarto lugar, asevera que según las bases de licitación, “se requiere número de serie asociado a cada chaleco antibalas y certificado del fabricante indicando Lote y producción y número de serie con fecha del año 2021”, lo que implica que quien desee ofertar debe tener una producción asegurada y certificada, lo que no se puede conseguir si es que no se ha contado con información privilegiada entregada con anterioridad, menos aún si se tiene en consideración la baja en la producción a nivel mundial producto de la pandemia (escasez de materiales).

En quinto lugar, se considera que constituye una actuación arbitraria e ilegal, la circunstancia que la licitación favorezca al proveedor extranjero en contra del nacional, porque se le acepta precio CIF (cost, insurance and freight), sin IVA (19%) y Aduana (6%), y al proveedor nacional no. Es decir, obliga al proveedor nacional a pagar esos tributos y respecto del proveedor extranjero, los asume la PDI.

Invoca el artículo 20 del Decreto 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, Reglamento de la Ley N° 19.886, que se refiere a la “Determinación de las condiciones de la Licitación”, indicando que *“Las Bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros. La Entidad Licitante no atenderá sólo al posible precio del bien y/o servicio, sino a todas las condiciones que impacten en los beneficios o costos que se espera recibir del bien y/o servicio. En la determinación de las condiciones de las Bases, la Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones. Estas condiciones no podrán afectar el trato igualitario que las entidades*



deben dar a todos los oferentes, ni establecer diferencias arbitrarias entre éstos, como asimismo, deberán proporcionar la máxima información a los proveedores, contemplar tiempos oportunos para todas las etapas de la licitación y evitarán hacer exigencias meramente formales, como, por ejemplo, requerir al momento de la presentación de ofertas documentos administrativos, o antecedentes que pudiesen encontrarse en el Registro de Proveedores, en el caso de los oferentes inscritos”.

Por su parte, el artículo 22 del mismo texto reglamentario, tratando sobre el contenido mínimo de las bases, señala que ellas deberán comprender: 1. Los requisitos y condiciones que deben cumplir los oferentes para que sus ofertas sean aceptadas. 2. Las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas. En el caso que sea necesario hacer referencia a marcas específicas, deben admitirse, en todo caso, bienes o servicios equivalentes de otras marcas o genéricos agregándose a la marca sugerida la frase "o equivalente". Con todo, y en la medida que resultare factible, las especificaciones deberán orientarse a la búsqueda de la mejor solución a las necesidades que las respectivas entidades procuran satisfacer con los procedimientos de contratación, debiendo para ello priorizarse el desempeño y los requisitos funcionales esperables del bien, servicio u obra a contratar, por sobre sus características descriptivas o de diseño.

Sostiene que, al solicitar exigencias fuera de los protocolos internacionales, o con exigencias dirigidas a un único proveedor, o exigencias carente de lógica, se está desincentivando la participación de eventuales oferentes, pues se está direccionando la compra a un proveedor específico, excluyendo a los demás, los



cuales podrían incluso ser más económicos y de mejor calidad, provocando un evidente daño al erario nacional.

Además, se habrían establecido exigencias amplias y ambiguas, que no se condicen con las características de un casco con la certificación requerida, permitiendo presentación de características que no corresponden a la certificación ni a la etiqueta, para dar una apariencia de legalidad.

Finalmente, en sexto lugar, la sentencia no solo da muestras de imparcialidad, sino también de liviandad a la hora de evaluar los antecedentes allegados al proceso, violentando los principios orientadores de todo proceso licitatorio. La falta evidente de fundamento de la resolución impugnada, y con ello de la sentencia que la rechaza validando el actuar de la PDI pese a ser arbitrario, ilegal y contrario a derecho, vulnera gravemente el artículo 9° de la Ley N° 19.886 que establece: *“El órgano contratante declarará inadmisibles las ofertas cuando éstas no cumplieren los requisitos establecidos en las bases. Declarará desierta una licitación cuando no se presenten ofertas, o bien, cuando éstas no resulten convenientes a sus intereses”*, agregando el precepto que *“En ambos casos la declaración deberá ser por resolución fundada”*. Lo mismo establece el artículo 41 del Decreto 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, Reglamento de la Ley N° 19.886, al expresar que *“Las entidades licitantes deberán publicar oportunamente en el Sistema de Información los resultados de sus procesos de licitación o contratación. Asimismo, deberán publicar la resolución fundada que declare la inadmisibilidad y/o la declaración de desierto del proceso”*.

En definitiva, en mérito de lo expuesto y conforme a lo señalado en los artículos 6 y 26 y siguientes de la Ley N° 19.886,



por intermedio de la presente reclamación, solicita se revoque la sentencia impugnada, y, en su lugar, se acoja la demanda en todas sus partes, con expresa condena en costas.

El recurso agregado en tabla extraordinaria, se vio en cuenta, sin oír alegatos, en audiencia celebrada el 17 de diciembre de 2024, quedando en acuerdo con dicha fecha.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: La Ley N° 19.886, vigente al momento de aprobación de las bases sobre los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, que regula precisamente los transacciones comerciales que celebren los organismos del Estado, a título oneroso, para el abastecimiento y provisión de bienes muebles y servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, a través del sistema o procedimiento general de licitaciones públicas (licitación privada, trato directo o contratación excepcional directa con publicidad, son procedimientos especiales), creó en su Capítulo V el Tribunal de Contratación Pública, órgano jurisdiccional al que le compete conocer, según el artículo 24, *“de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esta ley”*.

Dicha disposición, en su inciso segundo, agrega que *“La acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive”*.

Los procesos en dicha instancia se tramitarán conforme al procedimiento reglado en los artículos 24 y siguientes, y supletoriamente por las disposiciones comunes a todo procedimiento establecidas en el Libro I del Código de



Procedimiento Civil y las del juicio ordinario civil de mayor cuantía que resulten conformes a la naturaleza breve y sumaria de este procedimiento, debiendo el adjudicador pronunciándose sobre la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado, y ordenar, en su caso, las medidas que sean necesarias para restablecer el imperio del derecho.

SEGUNDO: Asimismo, el artículo 26 de la Ley N° 19.886, vigente a la época en cuestión, dispone, en lo pertinente, que la parte agraviada con la sentencia definitiva del Tribunal de Contratación Pública podrá deducir recurso de reclamación, en el solo efecto devolutivo, que será conocido por la Corte de Apelaciones de Santiago; y sigue *“La reclamación se verá en cuenta, sin oír alegatos, salvo que la Corte así lo acuerde, a solicitud de cualquiera de las partes. En este caso, la causa será agregada en forma extraordinaria a la tabla. No procederá la suspensión de la vista de la causa por el motivo establecido en el N° 5° del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, el Tribunal de Alzada podrá decretar, fundadamente, orden de no innovar por un plazo de hasta treinta días, renovable.*

La resolución que falle el recurso de reclamación deberá pronunciarse, a más tardar, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que la causa se haya visto en cuenta o haya quedado en acuerdo. En su contra no procederá recurso alguno”.

Al respecto, y tal como ha venido sosteniendo reiteradamente la jurisprudencia, el recurso de marras tiene la naturaleza jurídica de una reclamación de ilegalidad, de modo que a esta Corte corresponde única y exclusivamente revisar si la decisión adoptada por el Tribunal de Contratación Pública se



encuentra o no ajustada a derecho, lo que incluye el razonamiento judicial usado en la motivación de la sentencia definitiva.

TERCERO: Según se desprende de la lectura del reclamo, este se sustenta, esencialmente, en la alegación de que el fallo cuestionado no habría efectuado un análisis pormenorizado de las pruebas rendidas por la afectada respecto a las irregularidades y vicios que le atribuye a las bases de licitación para la “Adquisición de chalecos antibalas para aspirantes de la Escuela de Investigaciones de Chile”, en particular el estricto cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 6° de la Ley N° 19.886, que señala *“Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros”*.

A su turno, el artículo 10°, señala *“El contrato se adjudicará mediante resolución fundada de la autoridad competente, comunicada al proponente.*

El adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el reglamento.

Los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen. Las bases serán siempre aprobadas previamente por la autoridad competente.

El reglamento determinará las características que deberán reunir las bases de las licitaciones”.

CUARTO: Por medio del reclamo de autos se denuncia que las bases administrativas, especificaciones técnicas y anexos de licitación aprobadas, mediante Resolución Exenta N° 558, de



fecha 16 de noviembre de 2021, de la Policía de Investigaciones de Chile, en el procedimiento “Adquisición de chalecos antibalas para aspirantes de la Escuela de la Policía de Investigaciones de Chile (ID 1080936-76-LE21), no se ajustaron a las exigencias legales, no habiendo la sentencia definitiva reclamada motivado adecuadamente la decisión que perjudicó los intereses de la empresa CRAMICK S.A., al rechazar la solicitud de modificación o de dejar sin efecto dichas bases.

Así, debe recordarse que el tribunal de fondo centró la controversia, precisamente, en la determinación de si la Policía de Investigaciones de Chile incurrió en ilegalidad y/o arbitrariedad al dictar la resolución administrativa enunciada, que aprobó las bases para adquirir 60 chalecos antibalas, para la protección necesaria en la formación de los aspirantes de la Escuela de Investigaciones Policiales de la PDI, conforme señalan las especificaciones técnicas en el Anexo N° 7, con un presupuesto máximo disponible de \$42.000.000.

QUINTO: En cuanto a la primera objeción de las bases de licitación, a saber: que debían presentarse las muestras de los chalecos antibalas el día viernes 26 de noviembre de 2021, no obstante las respuestas a las preguntas efectuadas dentro del proceso licitatorio fueron publicadas recién el día 22 de ese mes, esto es, apenas 4 días antes, lo que dificultaba cumplir con las características técnicas, debe tenerse presente que los Considerandos Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Octavo de la sentencia, explican que las 44 consultas que se formularon versaban sobre puntos que ya estaban resueltos en las mismas bases, por lo que era innecesario ampliar el período de recepción de ofertas, previamente determinado según el cronograma de licitación (anexo N° 1) y conocido en el portal de mercado público.



SEXTO: Respecto a que las bases de licitación (anexo N° 7) estipularon la exigencia de que los fabricantes de los productos ofertados debían estar certificados según los estándares BA 9000 -sistema de gestión de calidad para la producción de chalecos balísticos en EE.UU. (National Institute of Justice), además del ISO 9001, limitando la participación de proveedores nacionales, los Considerandos Décimo Noveno, Vigésimo, Vigésimo Primero y Vigésimo Segundo, reiteran que es a la entidad licitante a quien le corresponde legalmente efectuar los requerimientos técnicos de los bienes, a la luz de los artículos 6° de la Ley N° 19.886 y 22 del Decreto Supremo N° 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda (Reglamento), los que sobradamente se justificaban dado a que estaban destinados a obtener mayor seguridad (y menor riesgo) para proteger la vida e integridad física de los aspirantes en el proceso de formación de la Escuela de Investigaciones (nivel de protección o de resistencia balística nivel III A), características especiales que se corroboraron con el mérito de los testimonios de don Sebastián Alejandro Contreras Machuca y doña Cibelle Margotte Méndez Carvajal.

La circunstancia que a la fecha de dictación de la resolución originalmente impugnada del proceso de licitación, se hubiese decretado a nivel mundial la pandemia COVID 19, es irrelevante dada la necesidad urgente de contar con los bienes licitados para labores de organismos públicos cuya actividad es continua y permanente.

SÉPTIMO: En relación a que los productos requerían un número de serie asociado a cada chaleco antibalas y certificado del fabricante indicando Lote y producción y número de serie con fecha del año 2021, los Considerandos Vigésimo Tercero y Vigésimo Cuarto, advirtieron que la exigencia no es ilegal ni



arbitraria, al tener como fin la seguridad de los elementos adquiridos, asegurándose que sean nuevos y no en stock o fabricados años anteriores, tal como lo ratificaron los testigos Contreras y Méndez, ya mencionados.

OCTAVO: Por último, los Considerandos Vigésimo Quinto y Vigésimo Sexto se hacen cargo de la objeción de las bases de licitación favorecen al proveedor extranjero, frente al nacional, pues supuestamente se le acepta precio CIF (cost, insurance and freight), sin IVA, costos de Aduana y flete, destacando que el anexo N° 8 (formulario de cotización) hace solo referencia al valor total con impuestos incluidos (valor neto más el impuesto al valor agregado), sin mención alguna al precio CIF, derechos aduaneros o de otra naturaleza.

NOVENO: En conclusión, y como corolario de lo que se viene razonando, no se observa en el fallo del Tribunal de Contratación Pública ninguna de las ilegalidades que se atribuyen en la decisión que calificó de legítima (ni ilegal ni arbitraria) la Resolución Exenta N° 558, de fecha 16 de noviembre de 2021, emitida por la Policía de Investigaciones, que aprobó las bases de licitación pública en el procedimiento de adquisición de chalecos antibalas para aspirantes de la Escuela de Investigaciones de Chile (ID 1080936-76-LE21).

Por el contrario, la sentencia definitiva impugnada se encuentra suficientemente motivada, basada en la prueba rendida, esencialmente los certificados del NIJ, de pruebas de resistencia balística de nivel IIIA, de calidad ISO 9001 y BA 9000; testimonios de dos especialistas; y el contenido de las bases de licitación y sus anexos (N°s 1, 7 y 8) de cronograma, especificaciones técnicas y cotización, no habiendo la recurrente rendido prueba en contrario conducente a apoyar su tesis que



sostenía que las bases de licitación fueron elaboradas a fin de beneficiar la oferta de ciertos proveedores, quienes conocerían anticipadamente las especificaciones técnicas de los productos.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículos 26 de la Ley N° 19.886, sobre Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, se declara que se RECHAZA, sin costas, el recurso de reclamación intentado por la empresa CRAMICK S.A., en contra de la sentencia de doce de noviembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Tribunal de Contratación Pública.

Regístrese y comuníquese.

Redacción del señor Ministro (I) Guzmán Fuenzalida.

Rol Contencioso-Administrativo N° 797-2024.-



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

Código: DCDXXRYTUZX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Lilian A. Leyton V., Ministro Suplente Fernando Guzman F. y Abogado Integrante Jorge Benitez U. Santiago, treinta de diciembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a treinta 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: DCDXXRYTUZX