Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Gobierno de Chile

ORD: 506-3 /

ANT: Pre Informe N° 205/2015 de 10 de abril de 2015, de la Contraloría General de la República.

MAT: Respuesta al Pre Informe señalado.

CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA
OFICINA GENERAL DE PARTES
REFERENCIA
190444 29 ABR 2015
11320150429190444

Santiago, 29 ABR. 2015

A : SRA. PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (S)

DE : SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

Mediante el presente informe se procede a dar respuesta al Pre Informe N° 205/2015 de 10 de abril de 2015, de la Contraloría General de la República, elaborado por la Jefa de la Unidad de Auditorías Especiales de la Contraloría General de la Republica, en adelante CGR, el que tiene por objeto fiscalizar las adjudicaciones de fondos efectuadas por la Subsecretaría del Trabajo en el marco de la Reforma Laboral. En ese contexto, indica que se revisaron los siguientes procesos de compra relacionados con la adquisición de servicios de publicidad:

1. La licitación pública para la adquisición del servicio de "Desarrollo de la Campaña de Difusión de la ley Nº 20.786, que Mejora las Condiciones de los y las Trabajadores de Casa Particular", ID 630-43-LP14.
2. Las órdenes de compra N° 630-886-CM14, N° 630-15-CM15 y N° 630-52-CM15, para Servicios de Impresión y Fotocopiado.

CUESTIONES PREVIAS:

Previo a responder las observaciones efectuadas respecto de los procesos de compra señalados, hacemos presente lo siguiente:

El Pre Informe señala en su acápite "Universo y Muestra" que el universo a investigar por la CGR comprende el detalle de los gastos en que incurrió la Subsecretaría del Trabajo por concepto de publicidad entre el 11 de marzo de 2014 y el 15 de enero de 2015, asociados a la Reforma Laboral, para luego indicar que los gastos examinados son los siguientes:

a. La licitación pública del servicio de "Desarrollo de la campaña de difusión de la Ley Nº 20.786, que Mejora las condiciones de los y las Trabajadores de Casa Particular", aprobada por Resolución Exenta Nº 1.886, de 4 de noviembre de 2014, de la Subsecretaría del Trabajo, y modificada por Resolución Exenta Nº 1.951, de 11 de noviembre, del mismo año y origen, cuyas Bases establecen en su artículo 1º que el servicio licitado debe contener el concepto creativo de la campaña, producción del comercial de televisión, producción de frases radiales, avisos de prensa, diseño de afiches y testeo a través de un *focus group* de la campaña, previo al lanzamiento de ésta.

b. Las siguientes Compras de Servicios de Impresión y Fotocopiado efectuadas en virtud de los convenios marco 14 y 15 de 2014:

Huerfanos 1273, Santiago de Chile
Fono (56-2) 27530400-27530401
www.mintrab.gob.cl

N°	ID	Servicio
1	630-674-CM14	Confección de volantes para difusión de Normas Laborales
2	630-810-CM14	Impresiones de la Ley de Trabajadores y Trabajadoras de Casa Particular.
3	630-831-CM14	Impresión de Guía de Normas Laborales.
4	630-886-CM14	Dípticos Ley Trabajadoras y trabajadores Casa Particular.
5	630-15-CM15	Impresiones material de Apoyo Guía Agenda Laboral
6	630-52-CM15	Cuadernillos sobre Agenda Laboral

Al respecto, es necesario hacer presente que los gastos examinados no se relacionan con lo que públicamente se denomina Reforma Laboral, a saber el Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Labores, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo, boletín N° 9835-13, que se encuentra en primer Trámite Constitucional ante la H. Cámara de Diputados, cuya tramitación se encuentra a cargo de esta Cartera de Estado.
Los gastos objeto de examen dicen relación con la Agenda Laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, entendiéndose por ésta al conjunto de medidas y reformas comprometidas en el Programa de Gobierno de la Presidenta de la República en materia de trabajo, las que tienen como objetivo propiciar que los chilenos tengan un trabajo de calidad, aumenten su participación laboral y productividad, así como que las relaciones laborales se basen en el dialogo, y de otra parte, fortalecer y modernizar la institucionalidad laboral y asegurar el cumplimiento de la ley. Nuestra Agenda considera varias reformas legislativas, algunas de las cuales ya se han concretado y son ley de la República, como es el caso de la Ley Nº 20.786, que "Mejora las condiciones de los y las Trabajadores de Casa Particular".[1] [2]

Así, entre la Agenda Laboral y la Reforma Laboral hay una relación de género a especie, al igual que la relación existente entre la Agenda Laboral y la Modificación que introdujo la Ley N° 20.786.

Resulta ser, como puede comprobarse al revisar los antecedentes de cada proceso de compra analizado, que los gastos efectuados se enmarcan exclusivamente en la difusión y publicidad de la Ley N° 20.786, la que requiere por su especial contenido ser informada de forma clara a sus destinatarios, a saber, los Trabajadores y Trabajadoras de Casa particular, así como sobre la Agenda Laboral, que corresponde a compromisos del Gobierno de Chile que requieren ser conocidos por todos los habitantes del país.

OBSERVACIONES DEL INFORME PRESENTADAS EN SU ACÁPITE "I. SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO, N° 1, EXAMEN DE CUENTAS".-

De esta manera, queda de manifiesto que los gastos efectuados por el Ministerio del Trabajo relativos a difusión de su Agenda Laboral durante el periodo que se extiende desde el 11 de marzo de 2014 al 15 de enero de 2015, y en específico la fiscalización efectuada dicen relación con la difusión necesaria de la ley N° 20.786, otras leyes laborales y la Agenda Laboral, en el marco de lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 19.896,[3]

---

[1] La página http://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2014/11/presentacion_normas_laborales.pdf contiene todas las iniciativas que forman parte de la Agenda Laboral y que han pasado a ser Ley.

[2] Hacemos presente que involuntariamente en el Oficio N° 190-3, de 11 de febrero de 2015, se señala que se adjuntan los documentos que dan cuenta de los gastos asociados a la "Reforma Laboral", lo que por los motivos que se exponen en la presente respuesta no corresponde, sin embargo en reunión sostenida entre la Jefa de la División Jurídica de la Subsecretaría del Trabajo con los Auditores de la CGR se efectuó la aclaración respecto de este punto.

[3] Artículo 3º Ley N° 19.896: *"Los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los*

que introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, y en caso alguno con el Proyecto de ley que moderniza las relaciones laborales.

1. **EN EL MARCO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA ID 630-43-LP14 PARA LA ADQUISICIÓN DEL SERVICIO DE "DESARROLLO DE LA CAMPAÑA DE DIFUSIÓN DE LA LEY Nº 20.786, QUE MEJORA LAS CONDICIONES DE LOS Y LAS TRABAJADORES DE CASA PARTICULAR" SE REALIZAN DOS OBSERVACIONES:**

   I. **Errores en el otorgamiento de puntajes durante la evaluación de las propuestas presentadas, a saber:**
      a. Haber otorgado puntaje 0 al oferente "Sociedad Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada" en relación con el criterio "Comisión Agencia".
      b. Evaluar al oferente "Agencia ABA Publicidad S.A." con una puntuación de 1,5 en el criterio "Magnitud de los proyectos realizados".

ANTECEDENTES

De conformidad con el artículo 11 de las Bases Administrativas y Técnicas que aprueban la licitación examinada, para la evaluación de las ofertas presentadas se utilizaron los siguientes Criterios de Evaluación Técnica y Económica, factores y ponderaciones:

Criterios de evaluación	Puntaje
Comisión Agencia (CA)	25%
Proyectos Realizados (PR)	20%
Magnitud de Proyectos Realizados (MPR)	15%
Calidad de la Propuesta (CP)	30%
Cumplimiento de los Requisitos Formales de Presentación de Ofertas	10%

Según da cuenta el acta de evaluación, de fecha 26 de noviembre de 2014, los proveedores que presentaron ofertas al referido proceso concursal fueron las siguientes empresas: Agencia de Comunicaciones y Productora Comunica Limitada; Publicitaria Sutil y Asociados S.A.; McCann Erickson S.A. de Publicidad; Prolam Young & Rubicam S.A; ABA Publicidad S.A.; Cientochenta Grados S.A; Boutique Creativa Carcavilla Limitada; e Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada.

De los oferentes evaluados, la empresa que obtuvo el mayor puntaje fue Boutique Creativa Carcavilla Limitada, quien resultó adjudicada a través de la Resolución Exenta Nº 2.106, de 2 de diciembre de 2014, de la Subsecretaría del Trabajo. El contrato correspondiente fue suscrito el 10 de igual mes y año, y aprobado por el Decreto Exento Nº 230, de 22 de diciembre de 2014, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

RESPUESTA A OBSERVACIONES:

a) **Se habría cometido un error al otorgar puntaje 0 a la "Sociedad Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada" en el criterio de evaluación "Comisión Agencia".**

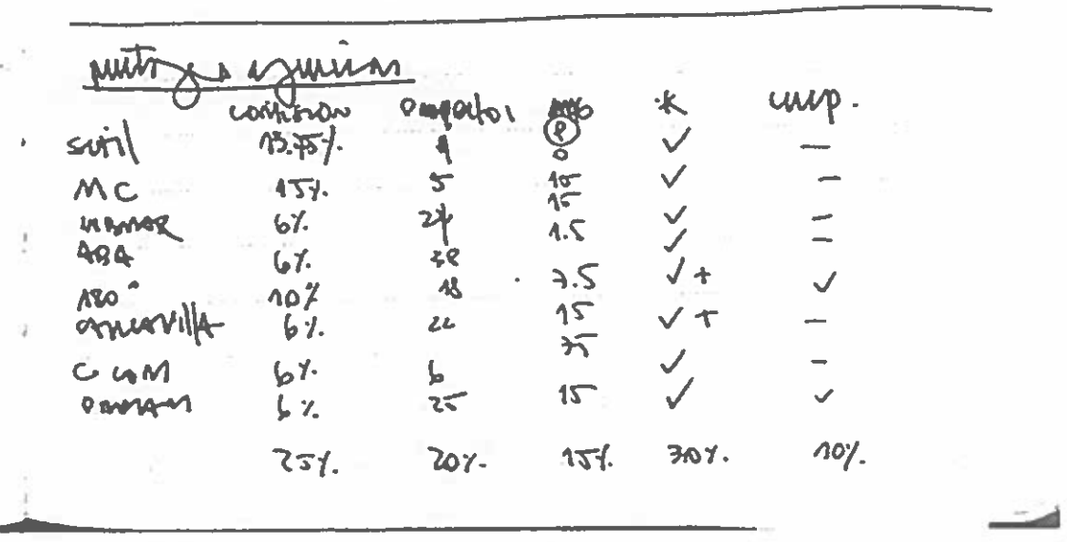
---

necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.
Cuando no existan todavía prestaciones concretas que corresponda otorgar, el Poder Ejecutivo, a través de sus organismos dependientes o relacionados con él por intermedio de alguna de las Secretarías de Estado, sólo podrá informar sobre el contenido de los programas y acciones que resuelva propiciar, utilizando medios idóneos a tal efecto. En el caso de las iniciativas de ley, deberá señalar su sujeción a la aprobación legislativa correspondiente."

El criterio de evaluación "Comisión Agencia" referido al porcentaje de comisión que cobra la empresa oferente por el desarrollo de la campaña o asesoría requerida se evaluó en relación con el valor total de la propuesta. El puntaje de este criterio se obtuvo aplicando la fórmula: 0,25*Puntaje del criterio Comisión Agencia establecido en la tabla.

Tramos de porcentaje de comisión aplicada		Puntaje
1	6	100
6,1	10	70
10,1	13	50
13,1	15	30
15,1	18	20
18,1	o más	0

Revisados los antecedentes correspondientes efectivamente se constata que hay un error en el Acta de Evaluación al otorgarse por la Comisión Evaluadora al oferente "Sociedad Inbrax" 0 puntos, en consideración a que correspondía entregar 25 puntos, situación que ocurrió por un error de transcripción y traspaso del puntaje otorgado efectivamente por la Comisión Evaluadora.
Se acompaña facsímil de borrador elaborado por la Comisión.



Lo anterior, es una cuestión que si bien no volverá a ocurrir, pues se han tomado las medidas administrativas necesarias para ello, se debe recalcar, como el mismo Pre Informe indica, no afecta la validez del proceso licitatorio, pues no incidió en el puntaje otorgado ni en el resultado de la evaluación hecha al oferente, ni en definitiva con la elección del oferente adjudicado, razón por la que se solicita que se levante la observación efectuada en el Pre Informe. Igualmente se debe hacer presente que ninguno de los oferentes recurrió ante el Tribunal de Compras Públicas sobre la materia.

b) **Se habría cometido un error al evaluar a la Agencia ABA Publicidad S.A. con una puntuación de 1,5 en el criterio de evaluación "Magnitud de los proyectos realizados", pues correspondería haberle asignado un puntaje de 3,75.**
El Criterio de Evaluación "Magnitud de Proyectos Realizados" (MPR) tiene una ponderación de 15%. A través de este se requiere que los oferentes señalen la magnitud de los proyectos que han realizado anteriormente en relación con su valor económico expresado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM).
Para efectos de la asignación de puntaje, los oferentes debían seleccionar uno solo de los rangos correspondientes de la columna "Descripción". Para seleccionar el rango de magnitud debe contar con a lo menos 5 proyectos dentro de una misma categoría.
De presentar menos de 5 proyectos se evaluaría con 0 (cero puntos) este criterio.

Criterio	Descripción	Puntaje
Magnitud de Proyectos Realizados	4.001 a 5.000 UTM	100 puntos
	3.001 a 4.000 UTM	75 puntos
	2.001 a 3.000 UTM	50 puntos
	1.001 a 2.000 UTM	25 puntos
	0,1 a 1.000 UTM	10 puntos

El puntaje ponderado de este criterio, se obtenía con la multiplicación del puntaje obtenido, por el ponderador del criterio definido: 0,15 * Puntaje Evaluación Criterio Magnitud de Proyectos Realizados.

De acuerdo con el Pre Informe de Contraloría, en el examen se efectuó la conversión de pesos a UTM de los montos de los Proyectos presentados por cada empresa participante para ser evaluados dentro de un rango determinado, considerándose el valor de la UTM al mes de noviembre de 2014 (mes en el cual se realizó la evaluación de los oferentes). Respecto del oferente ABA Publicidad S.A, el Pre Informe señala que 6 de sus proyectos se ubicaban en el rango de 1.001 a 2.000 UTM, por lo cual correspondía que la Subsecretaría del Trabajo le hubiese otorgado entonces 3,75 puntos. (25 ptos x 0,15) y no 1,5 puntos, como en los hechos lo hizo.

Al respecto, es necesario establecer que ABA Publicidad S.A indicó haber realizado 38 proyectos, de los cuales seleccionó 7 correspondientes a los de más altos montos, a saber:

Proyecto	Campaña	Cliente	N° Contrato	Fecha	Monto Bruto	Empresa
1	Publicidad Las Ultimas Noticias	CFT Simón Bolivar Ltda.	208908	25-08-2011	$ 24.000.000	Empresa El Mercurio S.A.P.
2	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	170-2011	11-03-2011	$ 20.000.000	Red de Televisión Chilevisión S.A.
3	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	03-2011	17-12-2010	$ 55.000.000	Red de Televisión Chilevisión S.A.
4	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	IP La Araucana S.A.	31-2010	24-03-2010	$ 24.498.423	Red de Televisión Chilevisión S.A.
5	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	19-2010	03-02-2010	$ 64.571.599	Red de Televisión Chilevisión S.A.
6	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	IP La Araucana S.A.	743-2008	23-02-2009	$ 28.476.385	Red de Televisión Chilevisión S.A.
7	Publicidad Red De TV. Chilevisión S.A.	Corporación Universidad La Araucana	118-2012	07-03-2012	$ 10.000.000	Red de Televisión Chilevisión S.A.

Como se observa en el recuadro, el Oferente en su selección presentó dos Proyectos del tramo 1.001 a 2.000 UTM, correspondientes a los contratos 03-2011 y 19-2010, y 5 del tramo 0,1 a 1.000 UTM, correspondientes a los contratos 208908, 170-2011, 31-2010, 743-2008 y 118-2012.
Al haber presentado solo dos contratos del tramo 1.001 a 2.000, no está cumpliendo con el requerimiento establecido en las Bases respecto del Criterio de Evaluación "Magnitud de Proyectos Realizados", que señala que para ser evaluado dentro de un tramo, deben presentarse a lo menos 5 contratos.
En consideración a que los otros cinco contratos presentados son de montos inferiores a $29.000.000[4] millones de pesos, se determinó que correspondía evaluarlos en el tramo 0,1 a 1.000 UTM, razón por la cual se le otorgó el puntaje de 1,5, que es el correcto de conformidad con lo establecido en las Bases, motivo por el cual se solicita que se levante la observación señalada.

II. **Emisión de la orden de compra N° 630-919-SE14 correspondiente a los servicios prestados en cumplimiento de la Licitación señalada en el número anterior, se habría efectuado por parte de esta Subsecretaría del Trabajo con posterioridad a**

[4] [1] Al mes de noviembre de 2014, el valor de la UTM era de $42.770, siendo entonces $ 29.000.000 (el valor del Proyecto más oneroso) equivalentes a 670,68 UTM, por lo tanto es correcto que se hayan evaluado en el tramo de 0,1 a 1.000 UTM y otorgado consecuentemente el puntaje de 10x 0,15=1,5.

la fecha de emisión de las facturas entregadas por la empresa prestadora de servicios.

La Contraloría observa que la orden de compra N° 630-919-SE14 fue enviada a la empresa "Boutique Creativa Carcavilla Limitada" con fecha 4 de febrero del presente año, esto es, con posterioridad a la fecha en que la empresa emitió las facturas, que datan de los días 23, 24 y 26 de diciembre de 2014, y que habrían ingresado a esta repartición el 30 de diciembre del mismo año.

En los hechos, luego de adjudicada la licitación a la Empresa Boutique Carcavilla, se suscribió con fecha 10 de diciembre el contrato para la prestación de los Servicios de desarrollo de la campaña de difusión para la Ley N° 20.786 que "Mejora condiciones de los y las Trabajadoras de Casa Particular", el que fue aprobado por Decreto Exento N° 230 de 22 de diciembre de 2014.

De conformidad con la cláusula cuarta del contrato recién individualizado, los servicios debían comenzar a ejecutarse desde su suscripción.
En lo que respecta al pago del precio, la Subsecretaría se obliga a pagar éste en tres cuotas iguales, de acuerdo al cronograma presentado por el adjudicatario y aprobado por la Subsecretaría. Agrega que para proceder al pago de las cuotas se deberá contar previamente con el visto bueno de la contraparte técnica respecto de los productos entregados, la presentación de la respectiva factura y la acreditación del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales por parte del adjudicatario respecto de los trabajadores que ocupe en virtud de este contrato, emitido por el instituto de previsión que corresponda.

Si bien es efectivo que se omitió emitir en la fecha correspondiente la orden de compra para el servicio requerido, la Subsecretaría del Trabajo y el contratista actuaron de conformidad al marco normativo aplicable a la licitación objeto de examinación, el que se conforma por las Bases de Licitación, sus modificaciones y el contrato suscrito en cumplimiento de estas.

Así, consta que el contratante hizo entrega de los productos requeridos dentro de plazo, que estos fueron aprobados a conformidad por la contraparte técnica de la Subsecretaría, y que, con posterioridad a dicha aprobación, se remitió mediante el Memorándum N° 86 de 29 de diciembre de 2014 por el Sr. Rodrigo Ferrari Prieto, Encargado de Plataformas digitales y contraparte técnica del contrato, al Sr. Roberto Vásquez Díaz, Encargado de Servicios Generales, la solicitud de pago de los servicios prestados, adjuntando las facturas presentadas por la Empresa adjudicataria y señalando su conformidad con el producto recibido.

Por su parte, el Acta de 30 de diciembre de 2014, de la Unidad de Gestión de Contratos, da cuenta que las facturas enviadas por el proveedor corresponden a un contrato vigente, se remitieron en la fecha correspondiente según el contrato, los montos se ajustan a lo establecido en el contrato suscrito por las partes y va a dirigida a nombre del Subsecretario, así como de que el Servicio de publicidad prestado cumple con los requisitos establecidos en las Bases de licitación y el contrato, y es recibido a conformidad por dicha Unidad de la Subsecretaría del Trabajo.

Hay que tener presente que la orden de compra se define como un documento que emite el comprador para pedir mercaderías al vendedor; en que indica cantidad, detalle, precio y condiciones de pago, entre otras cosas. El documento original es para el vendedor e implica que debe preparar el pedido. El duplicado es para el comprador y es una constancia de las mercaderías o servicios fueron encargados.

En el caso objeto de examen, tanto la descripción detallada de los servicios requeridos y encomendados al adjudicatario, así como el precio y las condiciones de pago y entrega, constan en las Bases de licitación aprobadas por Resolución N° 1886 de 2014, y en el contrato suscrito por las partes aprobado por Decreto Exento N° 230, también de 2014, ambos de esta Subsecretaría, por lo cual la finalidad de la orden de compra en los hechos ha resultado suplida por los instrumentos señalados.

El Pre Informe de Contraloría señala que de conformidad con el dictamen N° 12.612[5] de 2010 de la CGR, la ejecución financiera se efectúa bajo cuatro instancias contables: Pre-

---

[5] El Dictamen 12.612 de la Contraloría General de la República dispone que *"ante la solicitud de pronunciamiento es necesario precisar que la materia planteada conlleva a establecer jurídicamente el instante en que tienen lugar las situaciones que configuran, para la Administración, una obligación exigible o devengada y, en virtud de la cual, la entidad pública queda compelida a solucionarla con los recursos previstos en el presupuesto respectivo.*

En este contexto, es dable tener presente que conforme lo establece el artículo 19 del decreto ley N° 1.263 de 1975, los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos, y dispone que se entenderá por egresos públicos los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario.

De este modo, la solución de aquellas obligaciones devengadas o que se hayan hecho exigibles durante un determinado año presupuestario, pero que, por diversas razones, no alcanzaron a cursarse los egresos de fondos correspondientes dentro de ese mismo ejercicio, por haber quedado éste fenecido, deberán pagarse con los fondos que prevea el nuevo presupuesto en el concepto destinado al efecto, esto es, el subtítulo 34 ítem 07, Servicio de la Deuda, Deuda Flotante, de acuerdo a lo previsto por el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina las clasificaciones presupuestarias.

En virtud de lo anterior, cabe tener en cuenta que la normativa contable establecida por este Organismo de Control, previene que las citadas obligaciones deben contabilizarse en el momento que se hayan materializado las transacciones que las generen, considerando su perfeccionamiento desde el punto de vista jurídico o de la práctica comercial aplicable, con independencia de la oportunidad en que deba verificarse su pago. Ello, además, guarda armonía con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, emitidas con posterioridad a la normativa nacional.

En este orden de ideas, atendido el principio de juridicidad que rige las actuaciones de los organismos de la Administración del Estado, necesariamente cabe entender que la obligación del servicio público de pagar el precio convenido o la prestación del servicio pactada, deberá entenderse devengada en el momento en que ella se haga exigible, esto es, con la recepción del bien o la prestación efectiva del servicio, conforme a las estipulaciones convenidas.

Ahora bien, para efectos del reconocimiento de la obligación exigible y su contabilización, deberá considerarse la documentación pertinente. Así, tratándose de compras de bienes, prestaciones de servicios y ejecución de obras, los documentos que sirven de respaldo a la respectiva Cuenta por Pagar, estarán constituidos por las guías de despacho, facturas, boletas y estados de pago de los contratistas, según corresponda, sin perjuicio que previamente lo constituyeron el contrato u orden de compra, según la operación que se trate.

Sobre la base de lo expuesto, cabe, entonces, afirmar que no está previsto, en la normativa contable vigente, la contabilización de aquellas obligaciones pecuniarias que deriven de actos y contratos que deban ser solventadas con cargo al presupuesto respectivo, en tanto no se verifiquen a su respecto todos los requisitos normativos señalados precedentemente. De este modo, no obstante que un acto administrativo, aprobatorio de un contrato, puede ser tramitado durante el año presupuestario correspondiente, si, al término de éste, no se cumplen las condiciones que hagan exigible la obligación originada en aquel acuerdo de voluntades, ella constituirá un mero compromiso de carácter presupuestario cuya materialización y contabilización deberá necesariamente efectuarse en el siguiente ejercicio presupuestario y pagarse, en consecuencia, con los fondos consultados para el subtítulo e ítem de que se trate, según sea la naturaleza u objeto del gasto.

Lo anterior, es sin perjuicio de la procedencia de anotar en registros auxiliares, de vigencia anual, aquellas operaciones que aún no se materialicen como un hecho económico devengado para los efectos del control presupuestario correspondiente, motivo por el cual, al tenor de lo expuesto por los recurrentes, no resulta procedente anular una orden de compra válidamente emitida, ya que ello significaría el desistimiento de una transacción económica y, por el contrario, lo que sí corresponde, es la activación del registro o anotación del compromiso en los registros auxiliares que se habiliten con cargo al nuevo ejercicio presupuestario.

En este contexto, corresponde tener presente lo establecido en el artículo 24 del citado decreto ley N° 1.263, de 1975, en orden a que los compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre de cada año serán cancelados con cargo al nuevo presupuesto, en las condiciones que se fijen anualmente por decreto supremo.

Sobre el particular, es pertinente aludir al inciso segundo del artículo 12 del referido texto legal, en cuanto prevé, como principio, que el saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente, siendo dable agregar, en este mismo sentido, que, a su vez, el párrafo II, numeral 1.6, del decreto N° 1.759 de 2008, del Ministerio de Hacienda, sobre

obligado, Obligado, Devengado y Pago y agrega que el concepto "obligado" se configura cuando se genera la obligación, esto es, cuando se efectúa la adjudicación, se emite la orden de compra y se celebra el contrato.

Sin embargo, corresponde precisar que el dictamen citado señala que el concepto "obligado" se conforma cuando se efectúa la adjudicación, se emite la orden de compra y/o se celebra el contrato ("según la operación de que se trate"). Por lo expuesto, en la licitación examinada, la constitución de la obligación de pago ocurre en virtud de la adjudicación de la licitación y la aprobación del contrato suscrito por las partes. Con posterioridad a la generación de dicha obligación, y como corresponde, luego de recibidos a conformidad los servicios prestados, es que se efectúa el pago por parte de esta Subsecretaría. A mayor abundamiento, la CGR indica, a modo ejemplar, que la orden de compra constituye una manifestación de voluntad de efectuar una transacción económica. En este orden de ideas, el mismo rol cumple el contrato suscrito por las partes.

Lo anterior da cuenta que la Subsecretaría se ajustó en lo esencial a las cuatro instancias contables que señala el Pre Informe, basándose en el dictamen N° 12.612 de Contraloría General de la República.

Es importante recalcar que, de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y siguientes del Reglamento de Compras Públicas aprobado por Decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, la orden de compra es obligatoria y cumple una función esencial en los convenios marcos y en las licitaciones inferiores a 1.000 UTM ($44.000.000 de pesos aproximadamente) en que el contrato se formaliza a través de dicho instrumento.
Resulta ser que la licitación examinada es de un monto superior a 1.000 UTM y la contratación se formaliza, valga la redundancia, a través de un contrato suscrito por ambas partes aprobado por un acto administrativo, y no de una orden de compra emitida por la Subsecretaría para que luego sea aceptada por el adjudicatario.

De este modo, el proceso de compra observado no altera la secuencia financiara establecida para el Sistema de Contabilidad General de la Nación, por lo que se solicita se levante la observación señalada.

Por otra parte, siendo efectivo que la orden de compra se dictó de forma extemporánea, se ha instruido al Departamento de Administración, dependiente de la División de Administración y Finanzas, que tome las medidas pertinentes a efectos de que no se vuelva a incurrir en el mismo error.

El Departamento de Administración ha informado que el funcionario que emitió la orden de compra con retraso fue privado de ejercer dicha tarea por el motivo señalado, encomendándosela a otro funcionario.

---

modificaciones presupuestarias para el año 2009, faculta a esa Secretaría de Estado, precisamente, en concordancia con la referida disposición legal, para aprobar la incorporación de las disponibilidades financieras reales al 1° de enero del año 2009 y su distribución presupuestaria o creaciones de rubros presupuestarios, cuando proceda. Dichas disponibilidades corresponden al remanente presupuestario del año anterior, constituido por los compromisos u obligaciones que hubieran quedado sin cumplirse o pendientes de pago en tal ejercicio, y por aquellos compromisos no devengados.
Por consiguiente, respecto de la materia en análisis, debe concluirse que una obligación tendrá el carácter de devengada, cuando a su respecto concurran los supuestos jurídicos que la hagan exigible, conforme a lo antes señalado, con independencia del momento en que deba realizarse su pago efectivo. Esto es, sin considerar si su solución se lleva a cabo con cargo al presupuesto del ejercicio en que fue tramitado el acto administrativo que aprueba el contrato pertinente, conforme a la ley, o bien, con cargo a los fondos del presupuesto del año siguiente, si tal prestación pecuniaria no alcanzó a solucionarse con los recursos del anterior ejercicio."

2.- LAS ÓRDENES DE COMPRA N° 630-886-CM14, N° 630-15-CM 15 Y N° 630-52-CM15, EMITIDAS PARA ENCARGAR LOS "SERVICIOS DE IMPRESIÓN Y FOTOCOPIADO" TIENEN FECHA POSTERIOR A LAS RESOLUCIONES EXENTAS QUE AUTORIZARON LOS PAGOS DE LOS SERVICIOS.

En el Pre Informe de Auditoría se ha indicado que las órdenes de compra N° 630-886-CM14, 630-15-CM15 y 630-52-CM15 fueron emitidas en forma posterior a las resoluciones exentas que autorizaron los pagos de los servicios prestados, lo que constituiría una contravención del procedimiento de adquisiciones establecido en el "Manual de Procedimientos de Compras de la Subsecretaría del Trabajo" aprobado por Resolución Exenta Nº 197, de 2014, que establece la diagramación del proceso de compras para los Convenio Marco, la que indica que la emisión de la orden de compra debe ser previa a la emisión de la resolución de pago y a la secuencia financiera señalada en el dictamen Nº 12.612, de 2010 de la CGR citado anteriormente, en relación con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Nº 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda -según el cual cada convenio marco se regirá por sus bases, el contrato definitivo si fuera el caso y la respectiva orden de compra- debido a que cuando los organismos públicos generan la orden de compra que los vinculará directamente con el o los adjudicatarios, es el momento en que adhieren a las regulaciones allí establecidas, lo que advierte que a través de dicho documento (orden de compra) se determinan los servicios a adquirir a través del convenio marco de que se trate.

A. **Respecto del Convenio Marco 14, referido a la orden de compra N°5 630-886-CM14 se establece la siguiente cronología de hechos relacionados con el proceso de compras aplicado:**
   a. Con fecha 12 de noviembre de 2015 se presentó a la División de Administración y Finanzas la solicitud de la Jefa de Prensa y Relaciones Públicas de la Subsecretaría del Trabajo para adquirir 3.000 dípticos informativos sobre la Ley N° 20. 786, que "Mejora condiciones para Trabajadores de Casa particular", detallando las características de dicho material, así como la matriz.
   b. Con fecha 17 de noviembre se recibió la cotización presentada por la Empresa Makroprint Chile S.A y se emitió el certificado de disponibilidad presupuestaria que da cuenta de la existencia de fondos para la contratación de los servicios de impresión, por el mismo monto expresado en la cotización recibida.
   c. Con fecha 19 de noviembre de 2014 se dictó la Resolución Exenta N° 2003 de la Subsecretaría del Trabajo que "Autoriza y paga la adquisición que indica"
   d. Con fecha 20 de noviembre de 2014, se emitió la Factura N° 692 por la Empresa Makroprint Chile S.A, la que fue ingresada a Departamento de Administración de la Subsecretaría del Trabajo el 27 de noviembre del mismo año.
   e. El 20 de noviembre de 2014 se envió la Orden de compra al proveedor por la Subsecretaría.
   f. Con fecha 24 noviembre, el Acta Compromiso referida al Convenio Marco en virtud del cual se contrató con MAKROPOINT CHILE S.A para la confección de dípticos para la difusión de la Ley que mejora las condiciones de las trabajadoras casa particular, señala que la etapa de compromiso en que se encuentra el proceso de compra es "compromiso cierto" y fue aprobada.
   g. Con fecha 1 de diciembre se registró en la contabilidad de la Subsecretaría la creación de devengo.
   h. El 2 diciembre se efectuó el pago de la Factura N° 692 Resolución 2003 de 2014 por el monto de $292.740, lo que se acredita con el Comprobante de liquidación de fondos.

B. **Respecto del Convenio Marco 15, referido a la orden de compra N°5 630-15-CM15 se establece la siguiente cronología de hechos relacionados con el proceso de compras aplicado:**
   a. Con fecha 2 de enero de 2015 se presentó a la División de Administración y Finanzas la solicitud de la Jefa de Prensa y Relaciones Públicas de la Subsecretaría del Trabajo para

adquirir 10.000 cuadernillos informativos que conforman material de apoyo de la Guía de Agenda Laboral, detallando las características de dicho material, la matriz y la fecha tope de entrega de la prueba de impresión, la que se complementó con solicitud de 21 de enero del mismo año.

b. Con fecha 7 de enero se recibió la cotización presentada por la Empresa Makroprint Chile S.A
c. Con fecha 14 de enero de 2015 se emitió el certificado de disponibilidad presupuestaria que da cuenta de la existencia de fondos para financiar la contratación de servicios de impresión, y se dictó la Resolución Exenta N° 35 de la Subsecretaría del Trabajo que "Autorizase y páguese la adquisición que indica".
d. El 14 de enero de 2015 se envió la Orden de compra 630-15-CM 15, al proveedor por la Subsecretaría.
e. Con fecha 14 de enero de 2015, se emitió la Factura N° 857 por la Empresa Makroprint Chile S.A, la que fue ingresada a Departamento de Administración de la Subsecretaría del Trabajo el 19 de enero del mismo año.
f. Con fecha 6 de febrero de 2015 se registró en la contabilidad de la Subsecretaría la creación de devengo.
g. El 9 de febrero se efectuó el pago de la Factura N° 857 por el monto de $ 1.979.684, lo que se acredita con el Comprobante de liquidación de fondos.

C. Respecto del Convenio Marco 15, referido a la orden de compra N°5 630-52-CM15, se establece la siguiente cronología de hechos relacionados con el proceso de compras aplicado:

a. A través de las solicitudes N° 3339 y 3344 de 20 y 21 de enero de 2015 respectivamente, se presentó a la División de Administración y Finanzas la petición de la Jefa de Prensa y Relaciones Públicas de la Subsecretaría del Trabajo para adquirir 15.000 cuadernillos referidos a la Agenda Laboral, detallando las características de dicho material, la matriz y detalles para la prueba de impresión.
b. Con fecha 22 de enero se recibió la cotización presentada por la Empresa Makroprint Chile S.A de 15.000 cuadernillos por un total de 1.838.550 pesos.
c. Con fecha 29 de enero de 2015 se emitieron dos certificados de disponibilidad presupuestaria que da cuenta de la existencia de fondos para la contratación de los servicios de impresión.
d. Con fecha 30 de enero de 2015 se dictó la Resolución Exenta N° 159 de la Subsecretaría del Trabajo que dispone: "Autorízase y páguese la adquisición que indica".
e. El 3 de febrero de 2015 se envió la Orden de compra 630-52-CM 15, al proveedor por la Subsecretaría para adquirir 15.000 cuadernillos referidos a la Agenda Laboral.
f. Con fecha 3 de febrero de 2015, se emitió la Factura N° 885 por la Empresa Makroprint Chile S.A, la que fue ingresada a la Unidad de Contabilidad y Presupuesto de la Subsecretaría del Trabajo el 5 de febrero del mismo año por un monto de $1.838.550 pesos.
g. Con fecha 6 de febrero de 2015 se registró en la contabilidad de la Subsecretaría del Trabajo el devengo y luego se procedió al pago de la Factura N° 885 lo que se acredita con el comprobante de liquidación de fondos.

En las tres situaciones, efectivamente las órdenes de compra se emitieron con posterioridad a la dictación de la Resolución que autoriza la adquisición y el pago correspondiente, lo que se ajusta al punto 3.5 "Emisión de órdenes de compra" del Manual de Procedimientos de Compras de la Subsecretaría del Trabajo" aprobado por Resolución Exenta Nº 197, de 2014, pues este dispone que para el caso de las compras que no requieren de firma de contrato, la orden de compra se enviará una vez totalmente tramitado el acto administrativo que autorice la compra o adjudicación, por lo que se solicita que se levanten las observaciones realizadas.

Junto a lo anterior, dicha resolución autoriza el pago sin señalar la fecha en que este debe efectuarse. En concordancia con los antecedentes relacionados con este proceso de compra, es claro que la voluntad de esta Subsecretaría es que previo a efectuar el traspaso de los recursos se reciba la factura emitida por el proveedor y se verifique que los servicios se hayan prestado a conformidad de este Servicio.

El Reglamento de Compras Públicas en su Capítulo III, que regula el proceso de compra "Convenio Marco", no señala el momento en que deben emitirse las órdenes de compra. Señala en el artículo 18 referido a la normativa aplicable, primeramente que cada convenio marco se regirá por sus Bases, el contrato definitivo si fuere el caso y la respectiva orden de compra.

Luego dispone que las órdenes de compras que emitan los servicios deben ajustarse a las condiciones licitadas, ofertadas y finalmente adjudicadas por la Dirección de Compras en el convenio marco respectivo. En dichos convenios quedarán regulados los derechos y obligaciones que mantendrá la Dirección de Compras para la adecuada fiscalización de su cumplimiento.

Así, esta Subsecretaría ha cumplido la normativa aplicable, pues tanto el proceso de compras se ha ajustado al reglamento, como, por otra parte, la adquisición de los servicios de impresión se ha regulado por la normativa señalada anteriormente.

La Subsecretaría del Trabajo, previo a emitir la orden de compra, dando cumplimiento a la Ley y Reglamento de Compras, buscó los servicios que necesitaba en el Catálogo de convenios marco. Al tratarse de una compra inferior a 1.000 UTM y estimar que los servicios que ofrece la empresa Makroprint Chile S.A se ajustan a lo requerido, ha solicitado una cotización indicando al potencial proveedor las características concretas del producto que requiere imprimir, y dicha cotización, que recoge lo solicitado por este servicio, fue enviada por la empresa con fecha 17 de noviembre de 2014.

En atención a que no se necesitan más antecedentes por parte de la empresa, con la misma fecha y en base al presupuesto recibido, se emite el certificado de disponibilidad presupuestaria. Con esos antecedentes es que se dicta la Resolución N° 2003 de 2014 que autoriza y ordena el pago de servicios de impresión, la que como se señaló anteriormente, autoriza a contratar con el oferente, lo que se materializa con la expedición de la orden de compra, en consideración a que como se señala en el Preinforme, es el instrumento mediante el cual se vincula contractualmente la Subsecretaría del Trabajo con el proveedor.

Así, una vez que esta Subsecretaría tiene claridad respecto de los servicios que quiere contratar, la que obtiene mediante la revisión del catálogo de convenios marco y la cotización remitida por el oferente, es que solicita autorización para ello, y una vez otorgada es que se emite la orden de compra.

Luego de prestados los servicios y recibidos a conformidad, es que se pagan los servicios prestados, no alterándose entonces el orden de la secuencia financiera que corresponde aplicar.

3.- VIDEO QUE SE REFIERE AL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

El Pre Informe indica que en la página www.agendalaboral.gob.cl está contenido un video que se refiere al Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales el que finaliza con el logo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En efecto, el video tiene el sello "Agenda Laboral" y "Trabajo de Calidad", que son materias cuyo contenido desde los puntos de vista de políticas públicas y técnico corresponde implementar a esta Cartera de Gobierno. El video fue presentado por los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Secretaría General de Gobierno, considerando que a este último le compete ejercer la rectoría suprema del sistema de comunicaciones del Estado y facilitar la comunicación entre gobernantes y gobernados y entregar a las principales autoridades de gobierno asesoría comunicacional que les permita identificar las necesidades estratégicas y coyunturales, así como orientar la toma de decisiones para apoyar coordinadamente la gestión del Ejecutivo.

Lo anterior explica que esta repartición dentro de sus atribuciones haya encomendado la elaboración del video mencionado, coordinándose con esta Subsecretaría para determinar su contenido, lo que constituye una demostración del actuar coordinado y colaborativo que corresponde desarrollar a los distintos organismos del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, no compete a esta Subsecretaría informar respecto del procedimiento de elaboración del material audiovisual en comento, debido a que éste fue desarrollado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, ni se advierte de qué modo se infringirían los artículos 3° inciso 2° y 8° de la Ley N° 18.575, como se indica en el Pre Informe, por lo cual se solicita se subsanen las observaciones indicadas.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SUBSECRETARIO

FRANCISCO JAVIER DÍAZ VERDUGO
SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

DISTRIBUCIÓN:
Contraloría General de la República
Gabinete Subsecretario
División Jurídica
División de Administración y Finanzas
Oficina de Partes
ASA/FTP/icc

SUBSECRETARIA DEL TRABAJO
DIVISIÓN JURÍDICA
JEFE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

DAA N° 728/2015

REMITE PREINFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 205, DE 2015, SOBRE LA ADJUDICACIÓN Y ENTREGA DE FONDOS, RELATIVOS AL PROYECTO DE REFORMA LABORAL, A MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR PARTE DE LAS SUBSECRETARÍAS DEL TRABAJO Y GENERAL DE GOBIERNO.

CONFIDENCIAL

SANTIAGO, 10 ABR 15 * 028067

Se remite a esa entidad, para su conocimiento y fines pertinentes, el preinforme del rubro, que contiene los resultados del examen que se practicara en las Subsecretarías del Trabajo y General de Gobierno.

Sobre el particular, en relación a las observaciones de su competencia, corresponde que se emita una respuesta a esta Contraloría General, dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar de la fecha de recepción de este oficio, pudiendo acompañar toda la información que estime necesaria.

Se hace presente que, por tratarse de un preinforme, su contenido tiene carácter confidencial, tanto para este Organismo de Control, como para los funcionarios que deban preparar su respuesta, correspondiendo que se adopten los debidos resguardos.

Saluda atentamente a Ud.,

SUBROGANTE DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Auditoría Administrativa

AL SEÑOR
SUBSECRETARIO DEL TRABAJO
PRESENTE

RTE
ANTECED