



Base de Dictámenes

MUN, atribuciones alcalde, compra gift cards, entrega, beneficiarios, determinación estado de carencia, criterios

NÚMERO DICTAMEN D176N26	FECHA DOCUMENTO 06-04-2026
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES	
CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes E312584/2023, 24274/2014, 12826/2016, 14064/2013, 13367/2016; Reconsidera parcialmente dictamen E561609/2024

Acción	Dictamen	Año
Aplica	E312584	2023
Aplica	024274N	2014
Aplica	012826N	2016
Aplica	014064N	2013
Aplica	013367N	2016
Reconsidera Parcialmente	E561609	2024

Ley 18695 art/66 ley 19886 art/30 It/d DTO 250/2004 hacia art/14 bis DTO 250/2004 hacia art/63 inc/1 DTO 250/2004 hacia art/65 ley 18695 art/4 It/c

MATERIA

Sobre solicitud de reconsideración del dictamen N° E561609, de 2024, de esta Entidad de Control.

DOCUMENTO COMPLETO

N° D176 Fecha: 06-04-2026

I. Antecedentes

La Municipalidad de Santiago solicita la reconsideración parcial de lo resuelto en el dictamen N° E561609, de 2024, de esta Contraloría General.

Como cuestión previa, cabe señalar que el citado pronunciamiento se refirió a la procedencia de la compra y entrega de gift cards efectuada por la Municipalidad de Santiago, concluyendo que la oferta adjudicada excedía el presupuesto disponible y que se ejecutó el contrato antes de ser suscrito, no obstante, dado que se trataba de una situación consolidada, se ordenó a la entidad edilicia adoptar medidas tendientes a evitar la reiteración de las irregularidades ya señaladas, y disponer la instrucción de un proceso disciplinario.

Además, indicó que no se aportaron antecedentes que dieran cuenta de que el municipio verificó el estado de carencia de los beneficiarios, así como la nómina de dichas personas, por lo que se le solicitó que rindiera cuenta documentadamente en relación con esos aspectos.

En dicho contexto, en esta oportunidad la Municipalidad de Santiago señala que se trataría de dos procesos de compra distintos, toda vez que, mediante convenio marco para la administración y entrega de beneficios de alimentación y tarjetas gift cards, ID N° 2239-2-LR21, el año 2023 inició un proceso de gran compra destinado a la adquisición de 6.285 tarjetas de alimentos, con un presupuesto disponible de \$220.000.000, seleccionándose la oferta de la empresa Sociedad de Confecciones Cler Ltda., por un valor total de \$202.377.000.

Agrega, que el 20 de junio de 2023 suscribió contrato complementario al convenio marco con el proveedor, y que este último emitió la orden de despacho el 1 de agosto de 2023, dejando constancia de la entrega de las tarjetas, y el día 7 del mismo mes el inspector técnico emitió el certificado de recepción.

En el marco de dicho proceso, señala que se entregaron 4.064 tarjetas a las familias de alumnos de la comuna y 2.187 a vecinos a través de demanda espontánea, entre agosto de 2023 y septiembre de 2024, sin embargo, advirtió que se perdieron 34 tarjetas, por lo que se interpuso denuncia ante el Ministerio Público

Luego, refiere que el año 2024 no existía un convenio marco vigente que permitiera realizar una contratación similar, por lo que se convocó la licitación pública ID N° 2582-30-LQ24, para adquirir 8.000 gift cards, por un costo total de \$280.000.000, y que, en este contexto, se seleccionó la oferta de la empresa Edenred Chile S.A., la que, considerando la bonificación mínima exigida en las bases técnicas, ascendió a \$295.120.000, por lo que no sobrepasó el presupuesto disponible.

Añade, que el 22 de julio de 2024 se suscribió el contrato con la mencionada empresa, y que el 28 de agosto de ese año se recibieron las 8.000 tarjetas, procediéndose a su pago el 24 del siguiente mes, por lo que no se ejecutó el contrato antes de la suscripción de dicho acuerdo de voluntades.

Del mismo modo, en lo que respecta a la determinación de los beneficiarios de las gift cards, precisa que sus requisitos consistían en ser estudiante del ciclo de educación básica de establecimientos ubicados en la comuna y estar inscrito en el registro social de hogares, sin exigirse pertenencia a un tramo específico. Añade, que el estado de carencia de una familia se verifica mediante informes sociales que requieren visitas domiciliarias, las que, dadas las capacidades humanas del municipio, no pueden llevarse a cabo, motivo por el cual, para no afectar la igualdad en la entrega del beneficio, se estableció universalmente para aquellos inscritos en el registro social de hogares.

Enseguida, en cuanto a la entrega, señala que la Dirección de Educación Municipal envía a la Dirección de Desarrollo Comunitario un listado de las matrículas de los establecimientos de la comuna, información que se cruza con la disponible en el registro social de hogares, y a ese listado final se le informaría que pueden retirar la tarjeta en el establecimiento que estudian sus hijos. Sin embargo, precisa que en ambos procesos de compra de gift cards el fin fue la adquisición de tarjetas de alimentos para ser entregadas a cualquier vecino de la comuna, según demanda espontánea.

II. Sobre los procesos de compra de las gift cards

1. Fundamento jurídico

De acuerdo con el artículo 66 de la ley N° 18.695, la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen dichas corporaciones edilicias, se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos.

Enseguida, de acuerdo con lo dispuesto en la letra d) del artículo 30 de la citada ley N° 19.886, a la Dirección de Compras y Contratación Pública le corresponde licitar bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco, y los organismos públicos regulados por esa ley están obligados a comprar en ellos, relacionándose directamente con el contratista adjudicado, salvo que obtuvieren condiciones más ventajosas por su propia cuenta.

A su vez, el artículo 14 bis del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda -antiguo reglamento de la ley N° 19.886-, establecía en las adquisiciones vía

convenio marco superiores a 1.000 UTM, denominadas Grandes Compras, las entidades deberán comunicar, a través del Sistema, la intención de compra a todos los proveedores adjudicados en la respectiva categoría del Convenio Marco al que adscribe el bien o servicio requerido, y que esta comunicación será realizada con la debida antelación, considerando los tiempos estándares necesarios para la entrega de la cantidad de bienes o servicios solicitados.

Añadía, además, que en la comunicación de la intención de compra se indicará, al menos, la fecha de decisión de compra, los requerimientos específicos del bien o servicio, la cantidad y las condiciones de entrega y los criterios y ponderaciones aplicables para la evaluación de las ofertas, y que la entidad deberá seleccionar la oferta más conveniente según resultado del cuadro comparativo que deberá confeccionar sobre la base de los criterios de evaluación y ponderaciones definidas en la comunicación de la intención de compra, cuadro que será adjuntado a la orden de compra que se emita y servirá de fundamento de la resolución que apruebe la adquisición.

Por otra parte, el inciso primero del artículo 63 del aludido decreto N° 250, de 2004, advertía que para formalizar las adquisiciones de bienes y servicios regidas por la ley N° 19.886, se requiere la suscripción de un contrato.

De esta manera, el artículo 65 establecía que el contrato de servicio será suscrito entre la entidad licitante y el adjudicatario dentro del plazo establecido en las bases, debiendo publicarse en el sistema de información, y que, si nada se indica en ellas, deberá ser suscrito dentro de un plazo de 30 días corridos contados desde la notificación de la adjudicación.

Como puede advertirse de la citada normativa, para la prestación de servicios se requiere la suscripción de un contrato, el que, además, debe ser aprobado mediante el correspondiente acto administrativo, esto es, un decreto o una resolución según sea pertinente (aplica dictamen N° E312.584, de 2023).

2. Análisis y conclusión

Ahora bien, del portal de Mercado Público se verificó que en el convenio marco para la administración y entrega de beneficios de alimentación y tarjetas gift cards, ID N° 2239-2-LR21, el municipio comunicó su intención de compra para la adquisición de 6.285 tarjetas de alimento para el Departamento de Emergencia Social, ID N° 67187.

Añade dicho documento en su numeral 11, que el monto total para el acuerdo complementario correspondería a \$220.000.000, y en el numeral 15, que el plazo de vigencia del contrato comenzará desde la fecha de total tramitación del decreto que lo aprueba y se extenderá por el plazo de 12 meses.

En tal sentido, según da cuenta el certificado N° 141, de 2023, se determinó dicho monto para el proceso de gran compra para la adquisición vía convenio marco de tarjetas de alimentos.

Asimismo, consta que a través del decreto sección 2da N° 3.211, de 24 de abril de 2023, el municipio adjudicó la gran compra a la Sociedad de Confecciones Cler

Ltda., y que, mediante el decreto sección 2da. N° 5.963, de 2 de agosto de 2023, se aprobó el contrato del acuerdo complementario al aludido convenio marco, por el cual el municipio debía adquirir del proveedor 6.285 tarjetas de alimentos por un monto de \$202.377.000.

Enseguida, es dable señalar que el municipio aportó el certificado de recepción del inspector técnico del servicio de 7 de agosto de 2023, que indica que se recepcionaron las tarjetas de alimento, y un comprobante de pago al proveedor y de transferencia, de 8 y 11 de septiembre de 2023, respectivamente.

Posteriormente, la Municipalidad de Santiago aprobó mediante decreto sección 2da N° 2.727, de 19 de marzo de 2024, las bases administrativas y técnicas para la contratación denominada "Adquisición tarjetas de alimentos para vecinos/as de la comuna de Santiago 2024", ID N° 2582-30-LQ24, estableciendo un presupuesto máximo para las tarjetas de alimentos de \$280.000.000, acorde con el certificado N° 256, de 20 de febrero de 2024.

Luego, el numeral 3 de las mencionadas bases técnicas, indicó que el proveedor que se adjudicara la licitación debía entregar, como mínimo, 8.000 tarjetas por un monto de \$35.000 cada una, canjeables por alimento, debiendo asignar un porcentaje de bonificación a aquél sobre el monto base a pagar por la municipalidad, puntualizando en su numeral 3.3 que los oferentes debían indicar como mínimo el porcentaje de bonificación de un 5%.

En ese contexto, se advierte que el formulario N° 4 "oferta económica" del único proveedor que participó en la convocatoria, establece que el valor total, con IVA incluido, corresponde a \$295.120.000, con una bonificación ofertada de 5.4%.

Así, el municipio a través del decreto sección 2da N° 5.599, de 19 de junio de 2024, adjudicó la licitación a dicha empresa por el precio de \$280.000.000, suscribiendo y aprobando el contrato el 22 y 30 de julio de 2024, respectivamente.

Por último, se acompañó un comprobante de entrega de la empresa, en el que se certifica que el 27 de agosto de 2024 la entidad comunal recibió las 8.000 tarjetas, y en el decreto de pago N° 5.649, de 24 de septiembre de ese año, consta el pago por un monto de \$280.000.000.

En dicho contexto, cabe señalar que el municipio adjudicó el proceso licitatorio ajustándose al presupuesto máximo estimado, y que la diferencia con la oferta del proveedor dice relación con la bonificación que aquel propuso, de conformidad con el pliego de condiciones que rigió la convocatoria, por lo que no se advierte irregularidad en tal aspecto.

Por su parte, es menester indicar que se verificó que, acorde con las actas de recepción acompañadas, la entrega de las gift cards en ambos procesos se efectuó una vez ya suscritos el acuerdo complementario o el contrato, según sea el caso.

Por consiguiente, de conformidad con lo anterior, se acoge respecto de este punto la solicitud de reconsideración del pronunciamiento impugnado.

III. Respecto de la determinación del estado de carencia de los beneficiarios

1. Fundamento jurídico

El artículo 4°, letra c), de la citada ley N° 18.695, prevé que las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la asistencia social.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 24.274, de 2014 y 12.826, de 2016, ha precisado que el cumplimiento de la función municipal de asistencia social aludida debe considerarse referida a procurar los medios indispensables que permitan paliar las dificultades de las personas que se encuentren en una situación de indigencia o necesidad manifiesta, debiendo entenderse por "estado de indigencia" la carencia absoluta de medios de subsistencia, un estado permanente de escasez de recursos, y por "necesidad manifiesta", la carencia relativa e inmediata de los medios para subsistir, esto es, un estado transitorio en que si bien el individuo dispone de los medios para tal efecto, estos resultan escasos frente a un imprevisto.

A su vez, en lo que concierne a la comprobación de tales estados de carencia, acorde con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 14.064, de 2013 y 13.367 de 2016, corresponde que ésta se efectúe por la Administración activa, con los medios idóneos de que disponga, los que deben ser objetivos y de aplicación general, resguardando la igualdad de los beneficiarios y evitando discriminaciones arbitrarias, que importen una desviación de la facultad en comento.

2. Análisis y conclusión

En tal sentido, de conformidad con lo informado por el municipio, los requisitos para acceder al beneficio consistían en ser estudiante del ciclo de educación básica de establecimientos ubicados en la comuna y estar inscrito en el registro social de hogares.

De esta manera, revisados los antecedentes remitidos en esta oportunidad por la entidad comunal, no se advierte que dichos criterios permitan acreditar el estado de carencia de las personas beneficiadas, en los términos exigidos por la reseñada jurisprudencia administrativa, toda vez que tales parámetros no dan cuenta, por sí mismos, de una situación de indigencia o necesidad manifiesta. Ello, teniendo en especial consideración que tampoco se vinculó dicha entrega con la calificación socioeconómica consistente en una ordenación de las unidades de análisis que forman parte del referido registro.

Así, dado que no se aportaron elementos de juicio que permitan desvirtuar lo concluido en el dictamen que se solicita reconsiderar, se rechaza dicha petición en este aspecto.

En atención a ello, y considerando la gravedad del asunto planteado en este acápite, corresponde mantener la instrucción del proceso disciplinario ya ordenado en el pronunciamiento cuya revisión se solicita, a fin de determinar las eventuales responsabilidades que procedan.

Saluda atentamente a Ud.,

VÍCTOR HUGO MERINO ROJAS

Contralor General de la República (S)

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS