

ORD. N° 1585
ANT.: Bases para la "Concesión del Servicio de Recolección y Transporte de RSD, Limpieza de Calles y Veredas y Aseo de Ferias Libres". Rol 2099-12 FNE.
MAT.: Su Ord. N° 358 de 28 de septiembre de 2012.
Informa.

Santiago, 13 de noviembre de 2012

DE : SUBFISCAL NACIONAL

A : SR. SERGIO MEDEL ACOSTA
ALCALDE
I. MUNICIPALIDAD DE MOSTAZAL
PLAZA DE ARMAS S/N
MOSTAZAL
REGIÓN DEL LIBERTADOR B. O'HIGGINS

Con fecha 10 de octubre de 2012, se ha recibido en esta Fiscalía una nueva versión de las Bases Administrativas, Bases Técnicas y Anexos para la licitación pública "Concesión del Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Domiciliarios, Limpieza de Calles y Veredas y Aseo de Ferias Libres en la Comuna de Mostazal", con el objeto de establecer si su contenido se ajusta a las Instrucciones de Carácter General N° 1/2006, del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, para el mercado de la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, ("Instrucciones Generales").

I. CRONOGRAMA

1. Si bien las bases acompañan un cronograma con los hitos relevantes del proceso, establecen como fecha de suscripción del contrato el día 27 de diciembre de 2012 y como fecha de inicio de los servicios el día 1° de enero de 2013.

2. Sobre el particular se recomienda a ese municipio establecer plazos prudentes entre la firma del contrato y el inicio de los servicios, cautelando que éstos no se constituyan en barreras a la entrada para potenciales participantes, según lo prevé el Considerando 3° de las citadas Instrucciones. Considerando el volumen de residuos y de habitantes de la comuna, dicho plazo no debiera ser inferior a 60 días contados desde la fecha de adjudicación del contrato.

3. Confirma lo anterior la Sentencia N° 77, del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, la cual en su considerando quincuagésimo señala que las Bases de Licitación deben llegar a esta Fiscalía con la debida antelación, de manera tal que la revisión de las mismas "se realice teniendo en especial consideración la necesidad de

resguardar plazos prudentes, que permitan realizar los correspondientes llamados a licitación y principiar los servicios contratados, dando tiempo suficiente a las empresas para preparar y presentar sus propuestas e iniciar adecuadamente las prestaciones a las que se obliguen, respectivamente”.

II. SERVICIOS LICITADOS

4. Las Bases Administrativas se refieren en la Introducción a los servicios licitados, señalando que será de responsabilidad de la empresa contratista lo siguiente: “Retiro de los residuos sólidos desde los hogares y predios de la comuna mediante camiones contenedores; Transporte y entrega (disposición final) de dichos residuos al relleno sanitario autorizado (La Yesca). El valor del servicio de relleno sanitario La Yesca será cancelado por el Municipio; La limpieza y barrido de calles y veredas que se detallan en las bases técnicas; El servicio de aseo de ferias libres de la comuna de Mostazal; La provisión de contenedores para uso domiciliario; La ejecución de operativos de limpieza de microbasurales”.

5. Las Bases agregan a continuación: “Todas las actividades precedentemente descritas constituyen el servicio licitado, como un todo, sin perjuicio de la facultad de la municipalidad de adjudicar parcialmente la presente propuesta”.

6. El artículo 4, por su parte se refiere en los mismos términos señalados a las características de la licitación.

7. Sobre el particular las “Instrucciones Generales” establecen en su Considerando Sexto que: “Asimismo, para efectos de aumentar la competencia y participación en este mercado, resulta apropiado que en las bases de licitación se exija a los participantes que formulen ofertas por separado respecto de cada uno de los servicios que se licitan”, el Considerando siguiente agrega: “Que, por otra parte, es conveniente que, siempre que sea posible y no existan fundamentos que lo desaconsejen, las municipalidades efectúen licitaciones separadas para los servicios de recolección, transporte y disposición final de residuos; de aseo y limpieza de calles y de ferias libres; y el servicio de retiro y transporte de escombros y ramas, salvo que existan fundamentos en contrario;”.

8. De esta manera, a fin de aumentar la competencia en el mercado, esta Fiscalía recomienda a esa Municipalidad, a menos que existan causas justificadas, establecer licitaciones separadas que comprendan los servicios objeto de la licitación o bien permitir en un mismo proceso licitatorio ofertas separadas por cada uno de los servicios que se licitan.

9. Además, se recomienda poner especial cuidado en la definición de los servicios materia de cada licitación, describiendo de forma precisa las actividades que comprende, modalidad de ejecución, áreas de servicio, etc.

10. Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el Resuelvo Segundo de “las Instrucciones”, que establece que en “los procesos de licitación, deberán definirse en forma explícita los distintos servicios que se liciten”.

III. PAUTA DE EVALUACIÓN

Oferta económica

11. El artículo 16 de las Bases Administrativas se refiere al Procedimiento de Adjudicación, estableciendo los criterios de evaluación de las ofertas. En particular, en la evaluación económica, uno de los criterios que la componen se refiere a la remuneración de los trabajadores, al que se le asigna una ponderación de 15%, entregándose mayor puntaje a la propuesta de la empresa que paga remuneraciones más altas a sus trabajadores.

12. Al respecto, cabe señalar que, según lo establece el Resuelvo Cuarto de las Instrucciones Generales, el precio del servicio licitado debe constituir el criterio principal de adjudicación

13. Asimismo, las remuneraciones pagadas no pueden ser incluidas dentro de la oferta económica, por cuanto no constituyen el precio de un servicio licitado sino un costo para el concesionario. En todo caso, de ser necesario establecer una remuneración mínima, dicho criterio debiese estar incluido en la oferta técnica, tal como lo señala el artículo 38 del Reglamento de la Ley N° 19.886.

14. Por otra parte, el concepto “valor vivienda adicional” no se encuentra definido en ninguna parte de las bases remitidas a esta Fiscalía, por tanto se pide clarificarlo en las bases.

15. Respecto del ítem “Costo del Kilómetro Adicional” contenido dentro de la evaluación de la Oferta Económica, cabe realizar la siguiente observación: según se indica en las bases, dicho costo constituye el valor adicional que la Municipalidad deberá pagar al concesionario por un eventual traslado del relleno sanitario a una ubicación más lejana. Al respecto, cabe advertir que lo anterior constituye sólo una eventualidad, por tanto su inclusión dentro de las bases, sobre todo con la ponderación propuesta, podría distorsionar la licitación. Esto puede verse mediante el siguiente ejemplo:

“X” e “Y” son las dos únicas dos empresas que se presentan a la licitación. Sus ofertas se diferencian sólo por la oferta para el servicio de recolección de residuos y por el valor kilómetro adicional, según se indica a continuación: a. Empresa “X” ofrece \$ 100 por el servicio de recolección, y \$ 10 por Km adicional. b. Empresa “Y” ofrece \$ 90 por el servicio de recolección, y \$ 90 por Km adicional. En el resto de los elementos evaluados, ambas ofertas obtienen el máximo puntaje, con lo que, finalmente y aplicando la pauta, la oferta de “X” tendrá 96 puntos y la de “Y” tendrá 94 puntos, ganando por tanto la empresa que hizo la oferta con el mayor precio en el servicio de recolección de residuos

domiciliarios. Lo anterior sobre todo porque "X" puede haber evaluado que la probabilidad de traslado del relleno es baja, ofreciendo por tanto un valor por "Costo de Km adicional" muy bajo, de forma de ganar la licitación pese a que el precio que ofreció es más alto.

Por tanto, se sugiere otorgar una ponderación menor a los ítems que constituyan costos eventuales, como es el caso del "valor costo kilómetro adicional", o evaluar maneras alternativas de incluir este ítem en las bases. En particular porque, con los antecedentes tenidos a la vista, no se vislumbra que el traslado del relleno sea una posibilidad real.

16. Considerando las modificaciones a la Oferta Económica sugeridas a vuestra Municipalidad, se recuerda que el precio del servicio licitado debe constituir el criterio principal de adjudicación de la licitación, según lo establece el Resuelvo 4° de las Instrucciones Generales, lo cual debe cumplirse para cada uno de los servicios licitados en sus respectivas pautas de evaluación.

Oferta Técnica

17. Asimismo, respecto del criterio Plan de Difusión, contemplado en la Oferta Técnica, se hace presente que deben establecerse los criterios mínimos que debiera tener este plan de difusión a fin de que sean evaluados por los eventuales oferentes.

IV. DISCRECIONALIDAD

18. El artículo 16 de las Bases Administrativas, señalan en su párrafo final: "La Municipalidad se reserva el derecho de adjudicar total o parcialmente la licitación, es decir, un oferente podría adjudicarse tanto os servicios de recolección de residuos domiciliarios, barrido de calles y veredas, aseo de ferias libres además de la provisión de contenedores".

19. La cláusula señalada podría importar una fuente de discrecionalidad que incrementa los niveles de incertidumbre que enfrenta el potencial oferente. Al respecto, las Instrucciones Generales, en su resuelvo 7° disponen que "las Bases de licitación no podrán contener disposiciones que sean fuente de arbitrariedad en la adjudicación".

V. OBSERVACIÓN

20. Se solicita adecuar todas las fechas que contenidas ya que corresponden a las Bases originalmente remitidas en consulta.

Finalmente, hago presente a ese Municipio que, para futuras licitaciones, de acuerdo al considerando sexagésimo séptimo de la señalada Sentencia N° 77, el H. Tribunal de la Libre Competencia considera "conveniente que en la totalidad de las comunicaciones que envíen los municipios a la Fiscalía Nacional Económica, en el marco del examen de versiones preliminares de Bases de licitación y del intercambio de

opiniones realizados en ese contexto, sea remitido al Sr. Fiscal el texto íntegro de las mismas hasta su versión final inclusive”.

En atención a lo expuesto, y conforme lo dispuesto en el artículo 39, letra d) del Decreto Ley N° 211, solicito al señor Alcalde que las Bases consultadas sean modificadas conforme a lo observado.

Saluda atentamente a usted,

Por orden del Fiscal Nacional Económico,



JAIMÉ BARAHONA URZÚA
SUBFISCAL NACIONAL

Abogada FNE
Ximena Castillo
Fono: 7535602 - 604