

Sr. Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Dr. Ramón Huidobro Salas,

Sra. Directora de Chilecompra,

Distinguidas autoridades universitarias presentes,

Sr. Profesor Francisco Zúñiga Urbina, coordinador de la obra que se presenta

Sras. Fernanda Clemo García, Viviana Correa Soto y Sr. René Larroucau Toro, editores de la obra que se presenta

Distinguido cuerpo de profesoras y profesores,

Estimadas y estimados estudiantes e invitados,

Amigas y amigos todos,

Tengo el honor y el agrado de efectuar esta breve presentación de la obra titulada “*Contratos Públicos. Ley y reglamento*”, que el profesor Francisco Zúñiga Urbina y un grupo destacado de editores, antes mencionados, entre los cuales se cuentan dos académicos de esta facultad, han puesto recientemente a disposición de la comunidad jurídica, nacional e internacional, con el objeto de hacerla participe del análisis y reflexión sobre las últimas modificaciones introducidas a la Ley N°19.886, que permiten hablar de un nuevo “sistema de contratación pública” en nuestro país.

El coordinador de esta obra es el profesor de Derecho Público, don Francisco Zúñiga Urbina, quien es profesor titular de esta Casa de Estudios y un reconocido *iuspublicista* en el medio jurídico, nacional e iberoamericano. Nos une, debo confesarlo, una amistad y aprecio profesional de varias décadas, alimentada sobre todo de nuestro interés común por el Derecho Público, además de nuestra dedicación a la labor académica en universidades estatales.

Desde este punto de vista, la producción científica de los últimos tiempos del profesor Zúñiga, como asimismo sus intereses académicos en las disciplinas del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, resulta indicativa de la profunda interrelación que existe entre estas últimas y de la necesidad de que los cultores del Derecho Público interno tengan un conocimiento y manejo de las categorías fundamentales de una y otra, como alguna vez me lo insinuara un destacado profesor de Derecho Administrativo – el Dr. Osvaldo Oelckers Camus (Q.E.P.D.)- en mis años formativos.

Al respecto, la obra que presentamos discurre sobre la nueva configuración del citado “sistema de contratación pública”, como consecuencia de la reforma introducida a la Ley de Compras Públicas de 2003 mediante las leyes N°21.634 y 21.647, ambas de

2023, y la dictación del nuevo reglamento de esta ley, que es el Decreto Supremo N°661, de Hacienda, de 2024.

Debo señalar, al respecto, que al poco tiempo de publicada esta reforma legal, pudimos advertir desde la academia que ella generó la elaboración de algunos estudios por la doctrina especializada, los que variaron en el público objetivo a que iban dirigido y que iban desde manuales, pasando por trabajos monográficos, hasta trabajos colectivos sobre la reforma. Todo ello aconteció en los meses siguientes a la publicación de la ley, pero, en todo caso, mientras se encontraba en elaboración el nuevo reglamento que debía dictarse de la Ley de Compras Públicas.

La obra que presentamos en esta oportunidad, sin embargo, es la primera o debe ser una de las primeras existentes en el medio que ofrece un análisis del nuevo “sistema de contratación pública”, no sólo desde el punto de vista legal, sino que también -lo que es más importante- desde el punto de vista reglamentario, reuniendo en el estudio de cada instituto ambos órdenes normativos y, por qué no decirlo, preparando definitivamente el camino para análisis ulteriores que deberá realizar la doctrina sobre la materia, para la cual esta obra constituirá una referencia obligada en el campo de la contratación pública en nuestro país.

Lo mismo debemos señalar respecto de los operadores jurídicos, que en el último año y medio han debido luchar por determinar el alcance de la reforma efectuada en 2023 y avizorar la forma como el reglamento viene a ejecutar esta ley, todo ello con repercusiones inmediatas en las operaciones estatales y en las interacciones de los particulares con organismos del Estado. Por consiguiente, esta obra será de inestimable ayuda en sus labores diarias para ellos.

En tal sentido, debo felicitar al coordinador de la obra, sus editores y a la Editorial Thomson Reuters, por lo oportuno de su lanzamiento, pues viene a llenar un vacío sensible en la temática de la contratación pública y constituye un aporte para la doctrina administrativa, para la profesión de la abogacía, para el desempeño de la función pública por miles de funcionarios estatales y, por qué no decirlo, para los poderes públicos llamados a implementar mejorar a estos cuerpos normativos y a su implementación.

Entrando en materia, la obra en comento tiene una estructura bastante didáctica y está redactada -lo que subrayo- con parsimonia, algo que se echa mucho en falta en la academia en el último tiempo. En efecto, ella consta de un Prólogo, redactado por el profesor Claudio Moraga, quien -me atrevo a decir- es la autoridad más destacada en el campo de la contratación pública en nuestro país, una Introducción y 3 partes bien diferenciadas en sus objetivos, las que, tal vez, percibo que lo están también en su público destinatario, dependiendo de la forma como se lea la obra. A ellas se agrega una parte final dedicada a la bibliografía adecuada para el estudio de esta temática.

En la Introducción, la obra pasa revista a los principales objetivos perseguidos por el Ejecutivo, expresados en el mensaje con que se inició el proyecto de reforma a la Ley de Compras Públicas de 2003: eficiencia en el uso de los recursos estatales; perfeccionamiento de las normas éticas aplicables al sistema de contratación pública; accesibilidad de la información del Registro de Proveedores, obligatoriedad de este último y accesibilidad a la información sobre gestión de contratos; introducción de mecanismos para fomentar innovación y desarrollo; fomentar participación de la pequeña y mediana empresa; fortalecimiento del control judicial del sistema respectivo; e inclusión de normas sobre economía circular en el Estado, entre otros que aparecieron en los informes de comisión.

Igualmente, señala con mucho acierto que debe hablarse en adelante de “contratos públicos” y de “contratación pública”, antes que de “compras públicas” y -agregamos- “contratos administrativos-”, porque el resultado final de la reforma es desplazar las nociones precedentes y sentar las bases para el “nuevo sistema de contratación pública” nacional, tal como existe en doctrina, sobre lo cual la obra entrega los fundamentos apropiados. En tal sentido, podríamos decir que la reforma de 2023 nos ha entregado una Nueva Ley de Contratación Pública, dejando atrás la antigua denominación de Ley de Compras Públicas.

Interesantemente, los autores insertan la temática analizada en esta obra en algunas de las discusiones más álgidas de la disciplina, como es el papel de la contratación pública en el desarrollo del Estado social moderno. Al efecto, ellos sostienen sin ambages que la “contractualización” de la Administración es un reflejo de la necesidad de colaboración entre lo público y lo privado, basados en el respeto al Estado de Derecho, su juridicidad y la persecución del interés público, y enfatizan “la colaboración público-privada es clave en el modelo de Estado de bienestar”.

Así, la contratación pública es uno de los instrumentos de que se vale la Administración para entablar una vinculación con el mundo privado para establecer una relación de cooperación y de adhesión de los particulares, con el objeto de facilitar y expedir el ejercicio de la función administrativa en pos de la consecución de los cometidos estatales. Lo anterior tiene expresión en diversos ámbitos de la actividad estatal, especialmente cuando se considera el modelo mixto de provisión de servicios que autoriza la Constitución vigente, como indican los autores.

La Primera Parte, titulada “Explicación sistemática de la ley y su reglamento”, efectúa una relación detallada y analítica de los principales antecedentes, principios e institutos de la ley en comento.

En los antecedentes, los autores ofrecen una visión sinóptica de la historia de la reforma legal de 2023 y de su relación con la Ley N°19.886, de 2003, que -en retrospectiva- sentó las bases para el sistema de contratación pública que tenemos

hoy en día. Los autores también se refieren en este apartado a la entrada en vigor de las diversas partes de la reforma citada, sin perjuicio de asentar una distinción que emerge de esta última: “contratación pública como género aplicable a los órganos del Estado y contratación administrativa como especie aplicable a la Administración en general”, la que se puede construir a partir del nuevo art. 1º de la Ley N°19.886, tras la reforma.

En las 7 secciones siguientes, los autores efectúan un análisis de la arquitectura jurídica del nuevo “sistema de contratación pública”, para lo cual pasan revista a la expansión que ha experimentado el ámbito de esta contratación con la reforma legal analizada, no sólo en términos subjetivos, esto es, respecto de los organismos afectos a esta normativa, sino también en términos objetivos, esto es, respecto de los contratos a que se aplica, total o parcialmente, o no se aplica la nueva ley de contratación pública.

Un aspecto novedoso en esta obra lo constituye el apartado dedicado a los principios orientadores de la contratación pública, sean o no receptados expresamente en la nueva normativa, cualquiera sea la concepción doctrinal que el lector adopte respecto de los principios jurídicos. Se debe señalar que la Ley N°19.886 había ya aludido en general a principios en su art. 1º, inc. 1º, lo que fue reiterado por la reforma que añadió además un art. 2º bis, el que enuncia los citados principios que, dicho sea de paso, presiden la preparación y ejecución de contratos de las entidades indicadas en el art. 2º del reglamento.

Este tratamiento analítico de los principios de la contratación pública resulta saludable, pues esta temática requiere de un mayor desarrollo en la doctrina nacional, ya que son pocos los autores que han realizado un análisis sistemático de los citados principios (piénsese en los trabajos de Oelckers, Moraga, Bermúdez y Cordero) y de cómo juegan en el proceso de interpretación del contrato público (pienso en la magnífica tesis doctoral de Celis, que ha abierto nuevos rumbos al respecto). En este orden de ideas, la obra que presentamos efectúa una notable contribución al estudio de esta materia, siempre de actualidad en el Derecho Público, y permite avanzar en la construcción de teoría al respecto.

A continuación, los autores se refieren a los aspectos centrales del nuevo “sistema de compras públicas” que contempla nuevas funciones y potestades para organismos preexistentes, como la Dirección de Compras y Contratación Pública; crea un nuevo Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad que puede tener un papel interesante en las compras de innovación; amplía la utilización del Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado, tanto en términos subjetivos como objetivos; precisa las facultades y deberes de los organismos estatales, especialmente en relación con el ejercicio de potestades exorbitantes y sus consecuencias jurídicas para el particular; y el renovado papel del Registro de

Proveedores, cuyo registro pasa a tener un papel central en la contratación pública, sin perjuicio de normas aplicables a otros registros.

La misma parte de la obra se refiere a los diversos procedimientos de contratación pública, a la luz de los requisitos comunes aplicables a éstos y de las particularidades de cada uno de los procedimientos previstos en el art. 7° de la ley reformada, que incorporó a la ley procedimientos excepcionales, algunos de las cuales sólo tenían reconocimiento reglamentario antes de 2023. Es importante señalar que algunos de estos procedimientos excepcionales requerirán de un mayor desarrollo institucional en el tiempo, como la subasta inversa electrónica, el diálogo competitivo para innovación y los contratos para la innovación, por lo que constituirán también objeto de análisis doctrinal en los próximos años, especialmente para determinar el impacto de la reforma.

La probidad administrativa y la transparencia en la contratación pública figuró prominentemente en los insumos que dieron origen a esta ley, tanto prelegislativos como legislativos. No es de extrañar, entonces, que la Ley N°21.634, de 2023, haya agregado un Capítulo VII a la Ley N°19.886, que entró en vigor con la publicación de la ley de reforma en 2023, siendo aplicables a todos los organismos mencionados en el art. 1° de la nueva Ley de Contratación Pública. En este punto, la obra que presentamos pasa revista a los principales deberes de los citados organismos y de sus funcionarios, como asimismo a los efectos jurídicos que derivan de su contravención, los que fueron deliberadamente potenciados -para emplear el lenguaje usado durante el procedimiento legislativo- en sede legislativa.

Por último, la Primera Parte dedica un número apropiado de páginas al control de la contratación pública, tanto en sede administrativa como judicial. No podía ser distinto, debido a la que la reforma de 2023 amplió los canales administrativos para efectuar reclamaciones en sede administrativa, algunas de ellas reservadas, y que pueden conducir a que termine interviniendo en ellas el Ministerio Público, la Fiscalía Nacional Económica o la Contraloría General de la República, según el caso. Tampoco puede pasarse por alto la reforma profunda efectuada al Tribunal de Contratación Pública, tanto en lo orgánico, en lo competencial, como en lo funcional, que los autores analizan con detenimiento, como asimismo el papel de los tribunales ordinarios en las materias que escapan al conocimiento y resolución del Tribunal de Contratación Pública. Por cierto, los apartados que tratan de estas materias dejan muy bien en claro que las y los abogados deberán tener en adelante un conocimiento acabado de la competencia, plazos de prescripción extintiva y ritualidades procesales de los distintos órganos de resolución de conflictos llamados a intervenir en una controversia.

La Parte Segunda contiene un esquema temático y muy didáctico de la Ley N°19.886 reformada y de su nuevo reglamento. Para ello, los autores ofrecen un cuadro que es

presidido por temas y su ubicación en el cuerpo legal, siguiendo para ello la enumeración correlativa del articulado; acto seguido, los autores ofrecen un extracto del precepto reglamentario en actual vigencia y que resulta atingente a la temática en análisis.

La lectura de este esquema temático y normativo permite al lector desplazarse con suma facilidad a través de la nueva normativa de contratación pública, pudiendo de paso apreciar las innovaciones y correspondencias normativas.

No está demás decirlo, pero estimo que este esquema, que seguramente demandó muchas horas de trabajo para los autores, será de gran utilidad para la consulta de los profesionales del Derecho y de quienes deberán aplicar esta normativa. Por cierto, todos sabemos que los esquemas son mejorables y la lectura de esta parte de la obra nos hará reflexionar sobre qué más se podría haber incluido en el esquema referido, pero este es el privilegio de los que vendrán después, quienes transitarán por los surcos abiertos por quienes se atrevieron primero a avanzar hacia lo desconocido, como fueron, precisamente, los autores de esta obra que crearon este esquema.

La Parte Tercera contiene las Conclusiones de los autores de la obra. Su lectura sugiere, a primera vista, que encontramos aquí un listado de críticas que los autores deslizan en relación con los diferentes apartados de la normativa analizada en la Parte Primera. Varias de estas críticas tienen que ver con imprecisiones u obscuridades que plantea la nueva normativa, como consecuencia de las circunstancias que rodearon su elaboración en el Congreso Nacional, cuestión sobre la cual arrojé alguna luz en una publicación efectuada hace algún tiempo.

No obstante, enfocándonos desde una mirada académica, estimo que estas Conclusiones ponen de relevancia diferentes problemáticas en el desarrollo de la nueva contratación pública y sugieren puntos de análisis futuro para la doctrina, los que en algún tiempo más -con una mayor institucionalización- pueden generar preguntas de investigación muy interesantes para su investigación. Pensemos en la resolución de las antinomias jurídicas generadas por los principios de la ley; los efectos de los cambios introducidos en la competencia y procedimiento seguido ante el Tribunal de Contratación Pública, en los efectos de la normativa en la promoción de la pequeña y mediana empresa, que fue algo muy debatido en su fase genética en el Senado, entre muchos otros. Esta es, quizás, una de las mayores contribuciones por los autores y es algo propio de quienes cultivan las disciplinas de las ciencias jurídicas con una visión científica.

Finalizo esta presentación, que reconozco no fue tan breve como lo insinué al comienzo, reiterando mis felicitaciones a los autores por haber puesto a disposición de nuestra comunidad jurídica una obra tan interesante y oportuna, la que sin duda se transformará en obra de referencia para investigadores, jueces, profesionales y

funcionarios. Vayan también mis felicitaciones para la Editorial Thomson Reuters por acoger en su catálogo un eje temático dedicado a la contratación pública, que ha dado en el corto plazo obras notables para el país, como es la obra que presentamos. Por último, felicito a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en la persona de su Decano, el Dr. Pablo Ruiz Tagle, por crear las condiciones para el desarrollo de la investigación y reflexión jurídica, plural, laica, libre y científica, en sus claustros, acorde a la misión que el Estado de Chile espera de sus universidades.

¡Muchas gracias!