

**ANT.:** Investigación Reservada  
Rol N°2677-21 FNE.

**MAT.:** Informe de Archivo.

**Santiago, 7 de agosto de 2024**

**A :** FISCAL NACIONAL ECONÓMICO  
**DE :** JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES (S)

Por medio del presente, informo al señor Fiscal acerca de la investigación del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

## **I. ANTECEDENTES**

1. El día 3 de marzo de 2021, mediante el oficio N°70954, la H. Cámara de Diputados y Diputadas puso en conocimiento de esta Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**” o “**Fiscalía**”) una solicitud realizada por el Honorable Diputado Sr. Andrés Celis Montt, en el sentido de solicitar a esta Fiscalía información relativa a una eventual colusión en el proceso de Licitación Pública N°91/2020, “Proyecto Emblemático, Construcción del Parque Barón, Comuna de Valparaíso”, convocado por el Servicio de Vivienda y Urbanización (“**SERVIU**”) de la Región de Valparaíso (“**SERVIU Valparaíso**”), a través de la plataforma transaccional Mercado Público, administrada por la Dirección de Compras y Contratación Pública, ID 704093-133-O120 (“**Licitación**”)¹. Esta solicitud fue tramitada como denuncia por la FNE (“**Denuncia**”).

2. La Denuncia se fundamentó en la representación que realizó el Contralor Regional de Valparaíso al SERVIU Valparaíso, con fecha 18 de febrero de 2021, en el trámite de Toma de Razón de la resolución de adjudicación del proyecto anteriormente indicado, en que se daba por ganadora a la oferta de Waldo Sánchez Román (en adelante, “**WSR**”). La representación del Contralor se basó en diversas similitudes entre las ofertas presentadas por el adjudicatario WSR y el proponente Empresa Constructora Ecmovial Limitada (en adelante “**Ecmovial**”; y, conjuntamente con WSR, las “**Denunciadas**” o “**Investigadas**”).

3. A su vez, en la Denuncia se hace presente que, en otra licitación, convocada por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso para la realización de obras de restauración en la Avenida Matta de la misma ciudad, las Denunciadas se habrían adjudicado la ejecución del

---

¹ Disponible en <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=yg7++asFA3ycAM/biWokig==> [Última visita: 9 de julio de 2024].

proyecto a través de una Unión Temporal de Proveedores (“UTP”)<sup>2</sup>, lo que no sucedió en el caso de la Licitación objeto del presente Informe<sup>3</sup>.

4. Con fecha 1° de septiembre de 2022, la FNE ordenó instruir la investigación reservada Rol N°2677-21 (“**Investigación**”), a objeto de comprobar o descartar eventuales infracciones al artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (“**DL 211**”), en el mercado de construcción, mantenimiento y mejoramiento de obras civiles, viales y otras actividades especializadas de construcción en la Región de Valparaíso. Por medio de Oficio de fecha 1 de septiembre de 2022, la Fiscalía comunicó al Presidente del Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“**TDLC**”) el carácter reservado de la Investigación.

5. Tras solicitud de la FNE, el TDLC, con fecha 5 de septiembre de 2022, autorizó, conforme a lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 39 letra a) del DL 211, a no dar noticia del inicio de la Investigación por un plazo de 60 días hábiles. La comunicación de inicio de la Investigación se realizó con fecha 2 de diciembre de 2022.

6. En el marco del proceso de admisibilidad de la Denuncia y durante el periodo de Investigación, la FNE realizó, entre otras, las siguientes diligencias: (i) se recopiló y se revisaron datos disponibles en Mercado Público de la Licitación objeto de la Denuncia; (ii) se llevó a cabo una revisión de información pública disponible en Mercado Público relativa a procesos licitatorios en que participaron ambos oferentes denunciados; y (iii) se tomó declaración a los representantes legales de las Investigadas.

7. Analizados los antecedentes recabados durante el periodo de admisibilidad y en etapa de Investigación, esta División pudo comprobar que, efectivamente, los antecedentes técnicos presentados en la Licitación por las Investigadas WSR y Ecmovial, así como otros formularios tipo requeridos por el ente licitante, presentan similitudes de contenido y formato en los términos descritos por el Denunciante.

---

<sup>2</sup> Proyecto denominado “Conservación Vial Reparación Esp. Públicos Av. Matta Etapa I, Valparaíso”, Licitación ID 2426-52-LR18.

<sup>3</sup> Además de recurrir a la FNE, en la Denuncia se da cuenta de que se solicitó información al SERVIU Valparaíso y a la Contraloría Regional a fin de que iniciasen una investigación y/o auditoría, con el objeto de invalidar la Licitación, en caso de existir mérito suficiente.

Con fecha 2 de mayo de 2024, la Contraloría Regional de Valparaíso remitió a la FNE copia del Informe Final N°355 de 2023, documento en el cual consta la auditoría realizada respecto a los procesos de licitación pública adjudicados por parte del SERVIU Valparaíso en materia de obra pública durante el 1 de enero de 2018 y el 30 de septiembre de 2022, a WSR y Ecmovial. En dicho documento se confirman los antecedentes de hecho relacionados con la Licitación que fuesen expuestos en la Denuncia y se señalan similares comportamientos en otros tres procesos licitatorios, todos los cuales “*darían cuenta de la existencia de vínculos entre ambos contratistas y posibles contactos previos a la presentación de sus ofertas*”.

Adicionalmente, el referido Informe de la Contraloría da cuenta de ciertas irregularidades administrativas por parte de WSR, las que no habrían sido fiscalizadas debidamente por parte del SERVIU Valparaíso y la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso (“**SEREMI Minvu Valparaíso**”). Por tanto, la Contraloría instruyó a ambas autoridades adoptar las medidas necesarias para prevenir tales conductas en el futuro y a iniciar los procedimientos sancionatorios que correspondieren. Asimismo, considerando que algunas de las situaciones advertidas “*podrían revestir caracteres de delito*”, se remitió también copia del Informe a la Fiscalía Regional del Ministerio Público de Valparaíso.

8. Sin embargo, y sin perjuicio de que lo anterior pudiera configurar alguna infracción administrativa distinta, como se pasará a explicar, esta División estima que en el presente caso no se ha configurado una colusión destinada a afectar los resultados de la Licitación. En efecto, tal como se desarrollará, los antecedentes recabados revelan la existencia de una relación comercial transparente entre las Investigadas para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de obras civiles y viales en la Región de Valparaíso, la que se ha materializado, por ejemplo, en la conformación de una UTP, no solamente en relación con el proyecto de la Avenida Matta, al que hace referencia la Denuncia, sino que, además, con ocasión de la ejecución de los contratos de construcción de las obras “Conservación Vial Calles de Playa Ancha”, Etapa 1<sup>4</sup> y Etapa 2<sup>5</sup>, todos de la comuna de Valparaíso.

9. Por lo anterior, y conforme a los razonamientos que se expondrán, se recomendará el archivo de la Investigación.

## II. MERCADO AFECTADO

### A. Consideraciones generales

10. En Chile, los principales agentes económicos que demandan la construcción de obras públicas civiles son el Ministerio de Obras Públicas (“**MOP**”), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“**MINVU**”), en particular, mediante los SERVIU, y las Municipalidades.

11. Para ilustrar la participación de estos agentes, de acuerdo a la Tabla N°1, de un monto total de \$459 mil millones de pesos adjudicados en obras públicas en la Región de Valparaíso durante los años 2018 a 2021<sup>6</sup>, las Municipalidades<sup>7</sup> realizaron compras por un total de \$186 mil millones de pesos, correspondiente al 40,5% de los montos adjudicados, seguidos por el SERVIU Valparaíso con alrededor de \$174 mil millones, equivalentes al 38% de los montos adjudicados, las direcciones de la V Región del MOP con \$62 mil millones, correspondientes al 13,7% de los montos adjudicados, y otras instituciones<sup>8</sup> (como Servicios de Salud de la región) que licitaron directamente con \$35 mil millones, equivalentes al 7,7% de los montos adjudicados.

---

<sup>4</sup> Licitación ID 2426-58-LR21.

<sup>5</sup> Licitación ID 2426-70-LR19.

<sup>6</sup> Cabe señalar que, para determinar el total de los montos adjudicados para la Región de Valparaíso, se consideraron aquellas instituciones y unidades de compra regionales perteneciente a la Región de Valparaíso, que aparecen como licitantes en el portal de Mercado Público. No se incluyeron, por su compleja identificación, por ejemplo, obras que hayan sido realizadas en esta región pero que hayan sido licitadas centralizadamente por alguna institución a nivel nacional. Se consideraron los códigos ONU correspondientes a Pavimentación de caminos (72131701), Construcción de Obras Civiles (72131702) y Licitación pública de obra MINVU (104101001). Dichos códigos equivalen al 98% de los montos adjudicados por los denunciados ECMOVIAL y WSR durante los años 2018 a 2021.

<sup>7</sup> Corresponde a las 38 municipalidades de la Región de Valparaíso.

<sup>8</sup> Corresponde a Servicio de Salud de Viña del Mar-Quillota, Hospital Claudio Vicuña, Hospital de Quilpué, Hospital Dr. Gustavo Fricke de Viña del Mar, Universidad de Valparaíso, CFT Región de Valparaíso, Dirección de Gendarmería Región de Valparaíso y Gobernación Marítima de Valparaíso de la Dirección de Abastecimiento de la Armada.

Tabla N°1. Tipos de organismos licitantes de obras de construcción de obras públicas civiles durante los años 2018 a 2021.  
(cifras en millones de pesos)

Tipo de comprador Región Valparaíso	2018	2019	2020	2021	2018-2021	
Municipalidades	58.432	44.634	50.140	33.005	186.210	40,5%
Serviu Valparaíso	46.156	30.706	73.416	24.443	174.722	38,0%
Direcciones regionales MOP	16.791	13.379	7.084	25.652	62.906	13,7%
Otras Instituciones	13.005	14.778	7.169	587	35.540	7,7%
	<b>134.384</b>	<b>103.497</b>	<b>137.810</b>	<b>83.687</b>	<b>459.378</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Mercado Público.

12. A cada una de estas instituciones le rige su respectiva normativa. De la misma manera, la contratación que cada una de ellas realice, se regula por una ley aplicable al efecto, y cuentan con sus respectivos registros. Es así como el MOP se rige por el Decreto con Fuerza de Ley N°850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°15.840, de 1964, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y del Decreto con Fuerza de Ley, del mismo Ministerio N°206, de 1960, sobre construcción y conservación de caminos (“**DFL 850**”) y el Decreto Supremo N°75 (“**DS 75**”), de 2004, del Ministerio de Obras Públicas, que deroga el Decreto Supremo N°15, de 1992, del mismo Ministerio y sus modificaciones posteriores y aprueba el Reglamento para Contratos de Obras Públicas (“**RCOP**”), incluyendo el Registro General de Contratistas; el SERVIU se rige por el Decreto Supremo N°355, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización (“**DS 355**”), el Decreto Supremo N°236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización (“**DS 236**”) y el Decreto Supremo N°127, de 1977, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Registro Nacional de Contratistas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“**DS 127**”), reglamentando este último el Registro Nacional de Contratistas del MINVU (“**RENAC**”); y, finalmente, los contratos celebrados por las Municipalidades se rigen por la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (“**Ley de Compras Públicas**”) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda (“**Reglamento de Compras Públicas**”), el cual comprende el Registro de Proveedores.

13. Cabe precisar, además, que las normas mencionadas establecen distintos mecanismos de asociatividad para presentarse a las licitaciones. Tanto para el MOP como para el SERVIU se consideran el consorcio y la subcontratación como figuras jurídicas procedentes en sus contrataciones<sup>9</sup>. En cambio, el Reglamento de Compras Públicas contempla la figura de la UTP<sup>10</sup>, la cual es mucho más flexible que el consorcio, y la subcontratación<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> El consorcio está regulado específicamente en el artículo 11 del DS 75 y artículo 17 bis del DS 127; mientras que la subcontratación se regula en el artículo 101 del DS 75 y artículo 55 del DS 236.

<sup>10</sup> Art. 67 bis del Reglamento de Compras Públicas y Directiva de Contratación Pública N°22.

<sup>11</sup> Art. 76 del Reglamento de Compras Públicas.

14. El consorcio es, en términos del artículo 11 del RCOP, una sociedad formada por dos o más contratistas (inscritos en el Registro y especialidades exigidas en las Bases de Licitación) para complementar especialidades y/o capacidad económica, cuyo objeto es la ejecución de la obra pública que se adjudica. Por su parte, la normativa MINVU permite que el consorcio sea conformado con empresas constructoras ajenas al Registro respectivo, con el objeto de presentarse a propuestas en cuyas bases especiales se contemple esta opción, siempre que alguno de los contratistas esté inscrito en el registro y categoría que corresponda a las obras a licitar.

15. La UTP, por su parte, es la asociación de personas naturales y/o jurídicas, para la presentación de una oferta en caso de licitaciones, o para la suscripción de un contrato, en caso de un trato directo (art. 2 N°37 del Reglamento de Compras Públicas). A diferencia del consorcio, no es una sociedad ni una persona jurídica independiente, sino que una unión que se formaliza en documento público o privado<sup>12</sup>, en la cual se establece la solidaridad entre las partes respecto de todas las obligaciones que se generen con la entidad contratante y se nombra un representante o apoderado común con poderes suficientes. La vigencia de la UTP no puede ser inferior a la del contrato adjudicado. La entidad contratante puede exigir la inscripción en el Registro de Proveedores, y en dicho caso cada proveedor de la UTP deberá inscribirse. Las Bases pueden establecer la no procedencia de participación de la UTP (art. 23 N°4 del Reglamento de Compras Públicas).

16. En cuanto a la subcontratación, en el caso de obras gestionadas por el MOP, se debe contar con autorización de la Dirección General de Obras Públicas (“**DGOP**”), y el subcontratista debe tener inscripción vigente en los registros que correspondan. El porcentaje máximo de obras que pueden ser subcontratadas no puede superar el 30%, e incluso las bases pueden establecer un porcentaje menor. La normativa SERVIU permite subcontratar parte o la totalidad de las obras, según bases especiales, previa autorización. El subcontratista debe estar inscrito en el RENAC en caso de que el monto del subcontrato sea superior al 10% del monto del contrato principal, o si, siendo inferior, su valor supera las 8.000 UF. La Ley y el Reglamento de Compras Públicas, por último, permiten la subcontratación parcial. Las bases pueden establecer que no proceda la subcontratación en casos particulares. En todos los casos, el contratista mantiene su responsabilidad frente a las obligaciones contraídas con el mandante y los trabajadores del subcontratista<sup>13</sup>.

## **B. Participación en el mercado SERVIU Valparaíso**

17. Tal como se señaló precedentemente, la Denuncia recae sobre un eventual ilícito anticompetitivo en la Licitación, la que se refiere a la ejecución de un proyecto urbanístico

---

<sup>12</sup> Según el art. 67 bis del Reglamento de Compras Públicas, dependerá del monto de la licitación el tipo de documento en que debe constar el acuerdo de UTP.

<sup>13</sup> Directiva de Contratación Pública N°16 “Subcontratación y Ley de Compras”, Dirección de Compras y Contratación Pública.

denominado “Parque Barón”, situado en la comuna de Valparaíso. La entidad licitante fue el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del SERVIU Valparaíso.

18. Cabe señalar que el SERVIU tiene como misión “[e]jecutar planes y programas que faciliten el acceso a la vivienda y la ciudad, desarrollando soluciones habitacionales y urbanas que promuevan la integración social, la sustentabilidad, la pertinencia territorial y la participación de las comunidades”<sup>14</sup>. Para estos efectos, el SERVIU actúa como mandante de obras de infraestructura urbana, contratando a través de la plataforma de Mercado Público a empresas constructoras o personas naturales que se encuentran habilitadas para realizar cada tipo de obras.

19. La habilitación para que empresas constructoras o personas naturales puedan desarrollar dicha actividad se regulará según la institución que realiza el llamado a Licitación, de acuerdo con lo ya mencionado en los párrafos 10 y siguientes. Por lo tanto, esta Licitación, en particular, está regulada por los DS 127 y DS 236<sup>15</sup>, y los contratistas deben contar con inscripción en el RENAC.

20. Es menester señalar que, además de la inscripción en el RENAC, existen exigencias o especificaciones técnicas propias de cada una de las obras que las empresas evalúan al momento de decidir participar o no en una convocatoria, lo que está directamente relacionado con el grado de especialización requerido para su ejecución. Por esta razón, es común que estas empresas puedan subcontratarse entre sí, para la realización de aquellas partes de las obras en las cuales tienen una menor experticia o ventaja comparativa en su realización<sup>16</sup>. Es más, en muchas ocasiones se encuentra asociada a mayor capacidad productiva y a una mejora de la estrategia competitiva de las empresas y su eficiencia<sup>17</sup>.

21. El RENAC está compuesto por distintos Rubros y Registros<sup>18</sup>, dentro de los cuales, a su vez, hay cuatro categorías en las que se clasifican los contratistas. Para el caso de la Licitación, se exigía que el contratista estuviese inscrito en el Rubro Urbanización, Registro

<sup>14</sup> Ver página del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en: <https://www.minvu.gob.cl/sobre-minvu/serviu/> [Última visita: 9 de julio de 2024].

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=9684> [Última visita: 9 de julio de 2024].

<sup>16</sup> Así fue también señalado en Declaración de representante legal de WRS, prestada ante la FNE, con fecha 14 de abril de 2023: “Si bien es cierto que somos constructores y sabemos hacer todo en lo técnico, en lo práctico la subcontratación tiene que ver más bien principalmente con la especialidad con que se hace”.

<sup>17</sup> Véase Elena Marín Albarrán “La subcontratación y la contratación pública: algunas consideraciones sobre la evolución normativa reciente y su contexto”, 2013, p. 468, disponible en <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/33/73/17marin.pdf> (la autora sostiene que el fenómeno de la subcontratación tiene como fundamento último la especialización de las labores productivas, particularmente en el caso de prestaciones complejas, al tiempo que contribuye a facilitar el acceso a los mercados a las empresas de menor tamaño) [Última visita: 9 de julio de 2024]; “Subcontracting and the Performance of Small and Medium Firms in Japan”, World Bank Institute, 2001 (el texto analiza los fundamentos teóricos de la subcontratación, dentro de los cuales se incluyen la reducción de costos de transacción, el incentivo a relaciones de coordinación de largo plazo entre firmas y la distribución de riesgos); y Esteban Fernández Sánchez “La obtención de ventajas competitivas a través de la subcontratación”, en Revista Asturiana de Economía, ISSN 1134-8291, N°2, 1995, pp. 149 y ss. (donde se destaca que “algunas empresas deciden adquirir en el exterior una parte de sus componentes ya que incrementan sus ventajas competitivas si se concentran en la fabricación de componentes estratégicos del producto, subcontratando el resto de actividades que, o no las dominan, o sencillamente las trasladan al exterior con el objeto de hacer menos compleja la gestión y más flexible la empresa”).

<sup>18</sup> Título II “De los rubros, registros y sus categorías”, DS 127.

B-1 “Obras Viales”, en 1ª Categoría. La Tabla N°2 muestra las categorías y requisitos del Rubro<sup>19</sup>.

Tabla N°2. Requisitos de registro y categorías Rubro Urbanización, Registro B-1 del RENAC<sup>20</sup>

Registro	Categoría	Capital mínimo en UF	Monto máximo de cada obra en UF	Experiencia
<b>Rubro Urbanización B.1. Obras viales</b>	1ª	16.000	Sin límite	128.000 UF
	2ª	8.000	32.000	64.000 UF
	3ª	4.000	16.000	32.000 UF
	4ª	200	4.000	0

Fuente: DS 127.

Nota: Registros A1, A2 y B1. 1a. Categoría: Podrán inscribirse los ingenieros civiles y arquitectos, y los constructores civiles que sean titulados. Artículo 11°, letra A, numeral 1.1, DS 127.

22. Sin perjuicio de que, debido a las exigencias para la ejecución de obras de primera categoría, para una empresa nueva implicaría cierto tiempo cumplir con las condiciones requeridas para competir en dicho tramo del mercado, se trata de un Rubro en el que existe una diversidad relevante de competidores. Sólo a modo ejemplar, actualmente existen al menos 14 empresas con inscripción vigente en el RENAC en primera categoría del registro B-1, sólo en la Región de Valparaíso, y 175 empresas a nivel nacional en la misma categoría<sup>21</sup>. Adicionalmente, es pertinente tener presente que, conforme al artículo 4° del DS 127, la inscripción en el RENAC de cualquier SEREMI tiene validez para todo el país.

23. Las Investigadas han participado en licitaciones de construcción de obras públicas civiles, al menos desde el año 2010 hasta la actualidad mandatadas principalmente por diversas municipalidades y el SERVIU de la Región de Valparaíso<sup>22</sup>. En efecto, Ecmovial participa en más licitaciones, pues entre 2018 y 2021 postuló al 96% de las licitaciones en que alguna de las Investigadas participó, mientras WSR, sólo en el 11% de ellas, habiendo coincidido las dos empresas en 20 licitaciones de las 274 publicadas en ese periodo.

<sup>19</sup> Además, la norma contempla los Rubros de Edificación, de Especialidades y de Construcciones Industrializadas.

<sup>20</sup> El capital mínimo se refiere al capital exigido que debe tener el contratista para la inscripción en el Registro, el cual se acredita mediante certificado bancario, a nombre del contratista, en el cual se establezca que éste es titular de cuenta corriente y, que la institución bancaria, previa verificación, ha comprobado el capital de que dispone (art. 16 DS 127). Por su parte, la experiencia se refiere a la experiencia técnica en obras similares ya ejecutadas por el contratista, y se acredita mediante certificados expedidos por Organismos Públicos, de la Administración autónoma del Estado, por Municipalidades y por entidades privadas o particulares previamente calificadas por el Registro que hayan encomendado las obras. Los certificados deberán indicar el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales y la forma de participación que le cupo al interesado en la ejecución de las obras respectivas. Todos los certificados deberán individualizar cada una de las obras materia del respectivo certificado, indicando ubicación, nombre, número de viviendas, superficies totales edificadas o valor de las obras a la fecha de contratación, en los casos que corresponda (art. 12 DS 127). Por último, la categoría a la cual califiquen y se inscriban, determinará el valor máximo que pueden tener las obras que se adjudiquen, con ciertas excepciones (art. 8° DS 127).

<sup>21</sup> Según la información disponible en: <https://appregistrotecnicos.minvu.cl/informacionlineat.aspx> [Última visita: 9 de julio de 2024].

<sup>22</sup> No obstante, a partir de información de postulaciones en Mercado Público, consta que las Investigadas han participado en licitaciones publicadas por 51 reparticiones públicas diferentes en el periodo 2018 a 2021, lo que incluyó postulaciones a 12 municipalidades no pertenecientes a la Región de Valparaíso y una postulación a una licitación organizada por el SERVIU de la Región de Coquimbo.

24. Desde la perspectiva de la demanda, las 38 municipalidades de la Región de Valparaíso abarcan el 40,5% de los montos adjudicados por las distintas reparticiones públicas, mientras que el SERVIU Valparaíso demandó el 38,5% de los montos adjudicados. Luego de ello, siguen las direcciones regionales del MOP (13,7%) y otras Instituciones (7,7%).

25. En relación con las participaciones de mercado, la Tabla N°3, a continuación, refleja las diversas empresas que se adjudicaron obras licitadas por el SERVIU Valparaíso durante los años 2018 a 2021, cuya variabilidad depende de las obras adjudicadas cada año.

Tabla N°3. Oferentes adjudicados en obras licitadas por SERVIU Valparaíso durante los años 2018 a 2021.  
(cifras en millones de pesos chilenos)

N°	Empresas adjudicadas	2018	2019	2020	2021	2018-2021	
1	Waldo Sanchez Roman	9.550	-	26.320	-	35.870	27%
2	Empresa Constructora Agora Ltda.	4.176	1.060	8.138	-	13.374	10%
3	Omar Mauricio Chávez Collao	2.122	3.077	3.740	650	9.588	7%
4	Mercadal	-	1.028	3.027	5.412	9.467	7%
5	Ecmovial Ltda.	-	4.139	3.198	2.062	9.399	7%
6	Inv. y Construcciones Felipe de Paz S.A.	2.150	6.022	-	-	8.171	6%
7	Constructora Aragón Ltda.	925	3.096	1.278	1.795	7.094	5%
8	Gonzalo Mercadal y compañía	207	2.058	1.184	1.537	4.985	4%
9	Pavimentos Chilenos Ltda.	1.079	597	2.762		4.439	3%
10	Rodrigo Frez I. y C. EIRL	866	1.368	1.145	862	4.242	3%
<b>Subtotal 10 principales oferentes</b>		<b>21.076</b>	<b>22.444</b>	<b>50.793</b>	<b>12.318</b>	<b>106.631</b>	<b>81%</b>
<b>Total SERVIU Valparaíso</b>		<b>29.075</b>	<b>27.840</b>	<b>55.848</b>	<b>19.591</b>	<b>132.355</b>	<b>100%</b>

Fuente: Mercado Público.

26. De esta forma, en el periodo comprendido entre 2018 a 2021, las 10 principales empresas se adjudicaron alrededor de \$132 mil millones de pesos en 237 proyectos, equivalentes al 81% de los montos adjudicados. En el primer lugar de estas empresas, se encuentra la Investigada WSR (27%)<sup>23</sup>, seguida por Empresa Constructora Agora Limitada (10%), Omar Mauricio Chávez Collao (7%), Mercadal (7%) y, en quinto lugar, la otra Investigada, Ecmovial (7%). Luego, existen otras 33 empresas con proyectos adjudicados en el periodo.

27. En el caso de Waldo Sánchez Román, este actúa como persona natural para las postulaciones al SERVIU. No obstante, es propietario del Grupo WSR Ingeniería y Construcción, que es un conglomerado con más de 10 años de experiencia especializado en la construcción, montaje industrial y movimiento de tierras, principalmente en la Región de Valparaíso<sup>24</sup>. Dentro de sus servicios figuran las construcciones viales, proyectos industriales, espacios públicos, proyectos inmobiliarios y otras obras, que, de acuerdo con

<sup>23</sup> La participación de mercado de WSR se explica, principalmente, por haberse adjudicado la obra Parque Barón, que por sí sola implica el 33% de los montos adjudicados por SERVIU Valparaíso durante el año 2020.

<sup>24</sup> Ver página web de Grupo WSR, disponible en: <https://wsr.cl/inicio/#> [Última visita: 9 de julio de 2024].

la declaración de su representante legal, se encuentran especialmente realizadas con hormigón<sup>25</sup>.

28. Por su parte, Ecmovial se ubicó en el quinto lugar de los montos adjudicados por SERVIU Valparaíso, con más de 7 mil millones de pesos y 17 obras adjudicadas en el mismo periodo. De acuerdo con su página web, esta empresa tiene 20 años de experiencia especializada en la construcción de pavimentos asfálticos y servicios asociados con actividades de pavimentación y asfaltado de calles<sup>26</sup>.

### C. Antecedentes sobre la Licitación

29. La Licitación, publicada con fecha 22 de octubre de 2020, corresponde a una licitación pública de obra a suma alzada. El presupuesto establecido en las Bases Administrativas Especiales (“**Bases**”), consideradas las adiciones posteriores, indicaba un Monto Disponible Referencial de \$16.867.621.087.- (IVA incluido) y un Valor Proforma de \$250.000.000.-. Ello, tal como se señaló anteriormente, la convertía en una licitación de una obra de magnitud importante en términos de los montos adjudicados por el SERVIU Valparaíso.

30. Las empresas contratistas que podían participar en la propuesta, fueran personas naturales o jurídicas, debían tener inscripción vigente en el Rubro Urbanización, Registro B-1 “Obras Viales”, en 1ra Categoría del RENAC<sup>27</sup>, que, como ya fue señalado, además de temas administrativos y experiencias profesionales, establece requisitos mínimos de capital y experiencia<sup>28</sup>.

31. De acuerdo con el Informe de Selección posterior al Acto de Apertura de fecha 29 de diciembre de 2020, se presentaron y aceptaron ofertas técnicas de las siguientes cinco empresas contratistas:

- i. Ecmovial.
- ii. Constructora Valko S.A.
- iii. Consorcio Icafal – Flesan S.A.
- iv. Tapusa S.A. – Agencia en Chile.
- v. WSR.

32. Al analizar los documentos de las respectivas ofertas, la Comisión Evaluadora consideró que sólo las Investigadas cumplían con lo solicitado en las Bases, no continuando con la evaluación de las demás ofertas.

---

<sup>25</sup> Declaración de representante legal de WRS, prestada ante la FNE, con fecha 14 de abril de 2023.

<sup>26</sup> Ver página web de Ecmovial, disponible en: <https://ecmovial.cl/pavimento-asfaltico/> [Última visita: 9 de julio de 2024].

<sup>27</sup> Ver punto 5 de las Bases.

<sup>28</sup> Disponible en: [https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2023/01/FOLLETO-REGISTROS-TECNICOS-CONTRATISTAS\\_baja1.pdf](https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2023/01/FOLLETO-REGISTROS-TECNICOS-CONTRATISTAS_baja1.pdf) [Última visita: 9 de julio de 2024].

33. En efecto, las ofertas de las empresas Tapusa S.A.-Agencia en Chile, del Consorcio Icafal – Flesan S.A. y Constructora Valko S.A., no fueron evaluadas por no cumplir con los requisitos estipulados en las Bases, al presentar inconsistencias en la programación con el plazo de ejecución, errores en los histogramas de actividades principales y en los análisis de precios unitarios, entre otros<sup>29</sup>.

34. De esta forma, sólo se procedió a evaluar las ofertas económicas de las empresas Ecmovial y WSR, con los criterios establecidos en las Bases, donde se señalaba que, existiendo dos empresas postulantes, la evaluación económica ponderaría en un 50% el puntaje por calificaciones en el RENAC de los contratos cuyos montos superasen las 32.000 UF evaluados durante los años 2015 a 2019; y el 50% restante consideró el menor valor de la oferta económica<sup>30</sup>.

35. Como resultado de dicha evaluación, WSR obtuvo mayores puntajes tanto por sus calificaciones en el RENAC, como por ofrecer un menor valor en la oferta económica, resultando ser la empresa adjudicataria de la obra.

36. Con todo, revisados los antecedentes presentados en las ofertas de ambas empresas, esta Fiscalía efectivamente encontró similitudes en los formatos y formularios que las participantes debían presentar en su postulación, las que fueron también advertidas en el informe remitido por Contraloría. Todas ellas, sin embargo, se deberían a una relación comercial, materializada en postulaciones mediante UTP y subcontrataciones recurrentes entre las empresas Investigadas y que, de cara a la Licitación, también se expresó de manera transparente, como se pasará a señalar a continuación.

#### **D. Relación comercial entre WSR y Ecmovial en el mercado de construcción, mantenimiento y mejoramiento de obras civiles y viales en la Región de Valparaíso**

37. Según los antecedentes recabados en la Investigación y lo ya mencionado anteriormente, las Investigadas señalaron que existe entre ellas una relación comercial, que se traduce en participar como UTP<sup>31</sup> o mediante subcontrataciones<sup>32</sup> recíprocas en algunas licitaciones en los casos en que se permiten dichas formas de asociatividad, según corresponda, circunstancia que es conocida tanto por el mercado como por el mandante de las respectivas obras, y que tiene su origen en la especialización de cada una de éstas y en el capital necesario para afrontarlas<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Ver Acta de Evaluación, documento titulado “*INFORME SELECCIÓN LP 91-20\_13.01.20\_1.pdf*”, de la Licitación.

<sup>30</sup> Ver punto 16.2 Calificación de las ofertas, de las Bases.

<sup>31</sup> Este fue el caso de las obras de Conservación Vial de Calles de Playa Ancha, Etapa 1 (Licitación ID 2426-58-LR21) y Etapa 2 (Licitación ID 2426-70-LR19) y Conservación Vial de Av. Matta, Etapa 1 (Licitación ID 2426-52-LR18).

<sup>32</sup> Así fue en los proyectos de “Mejoramiento Camino Costero Reñaca-Concon Etapa I” (Licitación ID 704093-113-O120), Eje Marga-Marga (Licitación ID 704093-58-LR18) y Calle Mesana (Licitación ID 704093-42-O122).

<sup>33</sup> “...había partidas que eran de especialidad, como le digo, y Ecmovial me cotizó a mí la colocación de la barrera asfáltica sobre la cubierta del edificio Simón Bolívar, y yo le coticé a él pavimentos, obras de

38. En el caso particular de la Licitación objeto de la Denuncia, atendida la imposibilidad de constituirse como UTP, Ecmovial y WSR decidieron relacionarse comercialmente a través de la figura de la subcontratación, informando su participación conjunta al mandante de las obras en los respectivos formularios tipo N°10 (Cuadro de equipos, maquinarias y subcontratos) que se presentaron al momento de postular a la Licitación.

39. En esta línea, Ecmovial reconoció que *“la única forma que encontramos como para informarle al Serviu de que de alguna forma íbamos a trabajar juntos, era con la subcontratación. Entonces íbamos dos empresas, cierto, las dos individualmente [...] cada uno subcontrataba un porcentaje de la licitación, no pasando el máximo del 50%, cada uno declaraba el subcontrato del otro”*<sup>34</sup>.

40. En el mismo sentido, WSR señaló que *“no es desconocido que nosotros tenemos una relación incluso comercial, con algunas propuestas, solo en algunas propuestas, porque también somos competencia en otras, para enfrentar estos proyectos de gran envergadura. Principalmente se subcontrata Ecmovial por un tema de especialidad, de obras especiales que hay que ejecutar, y también por un tema de capacidad económica con respecto a los montos involucrados en... los valores proforma, nos apoyamos...”*<sup>35</sup>.

41. A mayor abundamiento, las Investigadas coincidieron en señalar que las especialidades de Ecmovial serían las obras viales principalmente de material asfáltico y que, en el caso de WSR, se especializarían mayormente en obras con hormigón<sup>36</sup>. Asimismo, agregaron que el proyecto de Parque Barón tenía complejidades adicionales por el número de especialidades requeridas para la elaboración del proyecto, y los montos involucrados que demandaban de un capital financiero de gran magnitud para enfrentarla<sup>37</sup>, lo que implicaba la imposibilidad para cada una de las empresas de participar individualmente de la Licitación.

### III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS INVESTIGADOS

42. Según la información ya señalada, Ecmovial y WSR son competidores en procesos de licitación de obras públicas civiles, identificadas particularmente en los rubros de pavimentación de carreteras y caminos, construcción de obras civiles y licitaciones públicas de obra MINVU<sup>38</sup>.

43. Sin embargo, en ciertos casos, recurren a mecanismos de asociatividad contemplados por la ley sectorial y las Bases especiales para presentarse como una unidad

---

*pavimentación.”* Declaración de representante legal de WSR, prestada ante la FNE, con fecha 14 de abril de 2023.

<sup>34</sup> Declaración de representante legal de Ecmovial, prestada ante la FNE, con fecha 16 de mayo de 2023.

<sup>35</sup> Declaración de representante legal de WSR, prestada ante la FNE, con fecha 14 de abril de 2023.

<sup>36</sup> Declaraciones de representante legal de Ecmovial, prestada ante la FNE, con fecha 16 de mayo de 2023; y declaración de representante legal de WSR, prestada ante la FNE con fecha 14 de abril de 2023.

<sup>37</sup> Declaración de representante legal de WSR, prestada ante la FNE, con fecha 14 de abril de 2023.

<sup>38</sup> De acuerdo a nomenclatura utilizada en el listado de rubros con códigos ONU.

económica, ya sea como UTP o mediante subcontratación, según proceda, de acuerdo a lo ya expuesto en los párrafos 10 y siguientes.

44. En el caso de la Licitación para el Parque Barón, al ser un contrato gestionado por el SERVIU Valparaíso, no procedía la presentación mediante UTP, por lo que acordaron subcontratarse mutuamente servicios para la ejecución de la obra, en el caso de que alguno de ellos se adjudicase el proyecto. De esto dan cuenta los representantes legales tanto de Ecmovial como de WSR en sus respectivas declaraciones y en los anexos acompañados en el proceso licitatorio<sup>39</sup>.

45. Sobre las similitudes habidas entre los documentos anexos y técnicos presentados por las Investigadas, esta División confirmó, de la misma forma que la Contraloría Regional de Valparaíso, la existencia de coincidencias entre diversos antecedentes presentados por ambas empresas al momento de realizar sus respectivas ofertas<sup>40</sup>.

46. La presencia de similitudes de esta naturaleza entre ofertas presentadas por empresas que postulan a adjudicarse una licitación podría sugerir la existencia de una coordinación anticompetitiva<sup>41</sup>. Sin embargo, dicha circunstancia no constituye, en sí misma y aisladamente, un elemento categórico e inequívoco de colusión, especialmente si tenemos en cuenta que las empresas siempre han debido declarar en sus postulaciones a los procesos licitatorios los subcontratos respectivos o la conformación de UTP.

47. La relación comercial entre las Investigadas es una circunstancia transparente, pública y conocida por el mercado, en general, y por la entidad licitante en el caso de la Licitación objeto de esta Investigación, características que en este contexto específico la alejan de una práctica colusoria.

48. La subcontratación de servicios antes aludida, realizada de manera legal y acorde a las bases, explica las coincidencias y similitudes habidas en los documentos anexos y técnicos presentados por ambas empresas a la Licitación. Es más, el representante legal de Ecmovial declaró que efectivamente la misma persona de su empresa, encargada de presentar las propuestas, completó los dos formularios de oferta y se encargó de que fueran firmados por los respectivos representantes legales de las empresas. Además, señaló que cuentan con bases de datos que reúnen los formatos y formularios presentados por varias

<sup>39</sup> Las Denunciadas así lo declaran en los respectivos Formatos Tipo 10 presentados.

<sup>40</sup> Específicamente, estas similitudes se habrían detectado en los formatos tipo N°6, 7, 11 y 12; una diferencia de solo una unidad en el total de cada una de las partidas de los formatos tipo N°8, 9 y 16; mismas cantidades del ítem 1 y mismos precios y cantidades de los ítems 2 y 3, todos del formato tipo N°16; e inclusión en los formatos tipos N°8, 9 y 16, de la partida 1.7.1.24, la que fue eliminada del listado de principales actividades, mediante rectificación según Adición N°3.

<sup>41</sup> Es la razón por la cual la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OCDE”) recomienda a las agencias competentes observar activamente este tipo de coincidencias, con el propósito de detectar potenciales esquemas de *bid rigging*. Así, por ejemplo, en OECD (2009), Tool: Guidelines for detecting bid rigging in public tenders, p. 3: “*Bid-riggers sometimes have a single person prepare all the bids. Alternatively, a number of people may work on the bids, but they may work closely with each other. If you put the bid documents side-by-side, you may notice the same type of paper, the same postmarks, the same misspellings, the same handwriting, the same wording, the same alterations or changes, the same miscalculations or the same amounts. Eventually, most bid-riggers become careless and make mistakes*”. Disponible en <https://search.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-detecting-bid-rigging-public-tenders.pdf> [Última visita: 9 de julio de 2024].

empresas en diversas licitaciones, con el objeto de “tener siempre la menor posibilidad de fracaso en la licitación”.

49. En este sentido, cabe señalar que, sin perjuicio de que, según la experiencia nacional y comparada en la materia, la subcontratación de obras podría ser instrumentalizada en el marco de una conducta concertada anticompetitiva<sup>42</sup>, sea como método de reparto del sobreprecio obtenido entre competidores o bien como compensación a un agente económico por abstenerse de competir<sup>43</sup>, dicha figura contractual no resulta necesariamente indiciaria de una infracción al DL 211.

50. Es más, en muchas ocasiones la subcontratación se encuentra asociada a mayor capacidad productiva y a una mejora de la estrategia competitiva de las empresas, como se señala *supra*<sup>44-45</sup>. Las Investigadas presentan ciertas especializaciones, por lo que la subcontratación de servicios entre sí genera eficiencias para la presentación de proyectos, pues WSR presenta ventajas comparativas en la ejecución de obras estructurales de hormigón, mientras Ecmovial en obras realizadas con asfaltos<sup>46</sup>.

51. Por último, en relación a la observación indicada en la Denuncia, en cuanto a que las empresas Denunciadas se han presentado como UTP en otros procesos licitatorios, es necesario tener presente lo mencionado en los párrafos 10 y siguientes respecto a que la normativa aplicable a cada proceso de licitación y contratación depende del mandante. Por esta razón, en las licitaciones de Conservación Vial de Calles de Playa Ancha, Etapa 1 y 2<sup>47</sup>, y de Conservación Vial y Reparación de Espacios Públicos de Av. Matta, Etapa 1<sup>48</sup>, las Denunciadas pudieron ofertar como una UTP, ya que el mandante de estos tres proyectos fue la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

52. Sin embargo, en el proyecto “Parque Barón”, al ser un contrato gestionado por el SERVIU Valparaíso, la normativa que contempla la UTP no era aplicable. Para estas obras, la forma de asociación entre contratistas que permite la ley es el consorcio<sup>49</sup>. Consultados respecto a esta figura, ambos declarantes expresaron las dificultades y desventajas que

---

<sup>42</sup> Véase Stefan Weishaar, “Cartels, Competition and Public Procurement, Law and Economic Approaches to Bid Rigging”, *Edward Elgar Publishing*, 2013, pp. 93-94; Felipe Serrano-Pinilla, “El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico”, *19 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2011, p. 160; Cyril Ritter, “Joint tendering under EU competition law”, 2017, disponible en <https://ssrn.com/abstract=2909572> [última visita: 9 de julio de 2024]; United States Department of Justice, “Preventing and detecting bid rigging, price fixing, and market allocation in post-disaster rebuilding projects”, 2023, disponible en <https://www.justice.gov/atr/preventing-and-detecting-bid-rigging-price-fixing-and-market-allocation-post-disaster-rebuilding> [última visita: 9 de julio de 2024].

<sup>43</sup> Véase OCDE (2009), Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas”; OCDE (2012) “Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública”; OECD (2016), *Fighting bid rigging in public procurement: Report on implementing the OECD Recommendation*.

<sup>44</sup> Ver párrafo 22.

<sup>45</sup> Sin ser vinculante a la materia, es igualmente destacable que la Directiva de Contratación Pública N°11 “Instrucciones para la prevención de la colusión entre los oferentes” de la Dirección de Compras y Contratación Pública, señale al referirse a la subcontratación de competidores como una manifestación de conductas colusorias, que “[e]ste punto no indica que debe suprimirse el derecho a subcontratar, sino más bien, se debe estar alerta por posibles actos de colusión.”, p. 8.

<sup>46</sup> En su declaración, el representante legal de Ecmovial señaló que ellos cuentan con una planta asfáltica.

<sup>47</sup> Licitaciones ID 2426-58-LR21 y 2426-70-LR19.

<sup>48</sup> Licitación ID 2426-52-LR18.

<sup>49</sup> Art. 10 inciso segundo del DS 127.

conllevaba este mecanismo, desde los costos y tiempos para constituir el Consorcio (incluyendo apertura de cuentas corrientes en bancos y obtención de boletas bancarias de garantía y pólizas de seguros), hasta el riesgo de ser suspendidos del Registro de Contratistas en caso de no suscribir el contrato o no presentar las garantías dentro de los plazos establecidos<sup>50</sup>. Además, señalaron que su relación comercial no se extendía a todas las licitaciones en las cuales participan, y se trata de obras en específico, atendido el valor y características constructivas de éstas, como, por ejemplo, la existencia de obras de pavimento y de hormigón, en las cuales se especializa cada una de las empresas, respectivamente.

53. En suma, la existencia de subcontratación en la Licitación aparece relacionada con la mayor experiencia o especialidad en la ejecución de las tareas específicas que consideraba la obra. No fue objeto de la Investigación analizar la conveniencia de que se permita por las bases de una determinada licitación que dos oferentes se presenten, a la vez, como empresas contratistas y subcontratistas recíprocamente.

54. Habida consideración de todo lo anterior, esta División estima que los hechos investigados no darían cuenta de la existencia de un acuerdo anticompetitivo por parte de las empresas denunciadas destinado a afectar los resultados de la Licitación.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

55. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de un actuar coordinado por parte de las empresas denunciadas, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211. Analizados los demás elementos reunidos durante la Investigación, esta División considera que no existen antecedentes adicionales que ameriten seguir adelante con aquélla.

56. Conforme lo anterior, se recomienda archivar la presente Investigación, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una nueva investigación en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

**MATÍAS BELMONTE PARRA**  
**JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES (S)**

---

<sup>50</sup> El plazo para suscribir el contrato era de 15 días corridos contados desde la fecha en que se comunicara el fin de la tramitación de la resolución que acepta la oferta; y el plazo para entregar las garantías y pólizas de seguros era a más tardar en la época de suscripción del contrato.