

En lo principal: Se hace parte. **En el primer otrosí:** Aporta antecedentes. **En el segundo otrosí:** Acompaña documento confidencial. **En el tercer otrosí:** Acompaña versión pública. **En el cuarto otrosí:** Acompaña documentos en carácter público. **En el quinto otrosí:** Personería, patrocinio y poder. **En el sexto otrosí:** Se tenga presente.

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Jorge Grunberg Pilowsky, Fiscal Nacional Económico, en representación de la **Fiscalía Nacional Económica** (en adelante, “**FNE**” o “**Fiscalía**”), ambos domiciliados para estos efectos en calle Huérfanos N°670, piso 8, Santiago, en autos caratulados “Expediente de recomendación normativa sobre el Reglamento de Contratista y el Reglamento de Contratos”, RoI ERN N°40-2026 al H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, encontrándome dentro de plazo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 letra b) 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 (en adelante, “**DL 211**”), solicito se tenga a la FNE como interviniente en esta causa, en resguardo del interés general de la colectividad en el orden económico.

POR TANTO,

AL H. TRIBUNAL RESPETUOSAMENTE PIDO: Tener como interviniente en estos autos a la Fiscalía Nacional Económica.

PRIMER OTROSÍ: Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 N°4 y 31 N°1 del DL 211, y dentro del plazo fijado por el H. Tribunal, la Fiscalía aporta los antecedentes de hecho, de derecho y económicos que se exponen a continuación:

1. Con fecha 19 de enero de 2026, el H. Tribunal recibió una solicitud de inicio de expediente de recomendación normativa (en adelante, “**Solicitud de ERN**”) formulada por Icafal Ingeniería y Construcción S.A. (en adelante, “**Icafal**”), Sicomaq SpA (en adelante, “**Sicomaq**”), Constructora IS Limitada (en adelante, “**Constructora IS**”) e Inversiones Morval Limitada (en adelante conjuntamente, “**Solicitantes**”), con el objeto de que se proponga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, “**MINVU**”) la modificación del artículo 20 del Decreto Supremo N°127, de 1977, que aprueba el nuevo Reglamento del

Registro Nacional de Contratistas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹ (en adelante, “**Reglamento del Registro de Contratistas**”) y del artículo 55 del Decreto Supremo N°236, de 2002, que aprueba las Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización² (en adelante, “**Reglamento de Contratos**”), ambos del MINVU. Asimismo, se solicita que el H. Tribunal proponga a dicho Ministerio la incorporación de un sistema de solución temprana de conflictos en el Reglamento de Contratos.

2. Con fecha 2 de marzo de 2026, el H. Tribunal dictó la resolución de inicio del procedimiento contemplado en el artículo 31 del DL 211. Asimismo, ofició a esta Fiscalía, al MINVU, a la Cámara Chilena de la Construcción (en adelante, “**CChC**”), y a la Dirección de Compras y Contratación Pública (en adelante, “**ChileCompra**”) con el objeto de que aportaran antecedentes³.

3. Con fecha 6 de marzo de 2026, esta Fiscalía resolvió iniciar una investigación (en adelante, “**Investigación**”), ejerciendo las facultades establecidas en el artículo 39 del DL 211, a fin de recabar los antecedentes necesarios para la elaboración del presente informe⁴.

4. El índice que se presenta a continuación da cuenta de la estructura de esta presentación:

I.	ANTECEDENTES.....	3
I.1.	SOLICITUD DE ICAFAL INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN S.A. Y OTROS	3
I.2.	PROPOSICIÓN NORMATIVA N°20/2020 DEL H. TRIBUNAL Y DECRETOS SUPREMOS N°156 de 2023 y N°150 de 2024 del MOP	7
II.	REGULACIÓN APLICABLE A LICITACIONES DEL SERVIU Y MINVU	9
II.1.	LEY DE COMPRAS PÚBLICAS.....	9
II.2.	REGLAMENTO DE CONTRATOS Y REGISTRO DE CONTRATISTAS DEL MINVU	10
II.3.	CONTRATACIÓN DE OBRAS PARA LOS SERVICIOS DE VIVIENDA Y URBANIZACION....	17
III.	ANÁLISIS DE LA SOLICITUD DE RECOMENDACIÓN NORMATIVA	22

¹ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=9684> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

² Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211854> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

³ Copia fiel de esta resolución fue enviada a esta Fiscalía con fecha 6 de marzo de 2026 mediante el Oficio Ord. N°17, del H. Tribunal, de fecha 6 de marzo de 2026.

⁴ Investigación Rol N°2840-25 FNE, caratulada “Informe al H. TDLC en Expediente de recomendación normativa sobre el Reglamento de Contratista y el Reglamento de Contratos del MINVU (ERN-40-2026)”.

III.1.	EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE CONTRATISTAS SOBRE INSCRIPCIÓN SIMULTÁNEA DE EMPRESAS RELACIONADAS	22
III.2.	EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO SOBRE LA SUBCONTRATACIÓN	34
III.3.	EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	42
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	44

I. ANTECEDENTES

I.1. SOLICITUD DE ICAFAL INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN S.A. Y OTROS

5. Como se indicó, los Solicitantes presentaron la Solicitud de ERN con el objeto de que el H. Tribunal proponga al MINVU la modificación del artículo 20 del Reglamento del Registro de Contratistas y del artículo 55 del Reglamento de Contratos, así como la dictación de una normativa que establezca un sistema de solución temprana de conflictos entre los contratistas y el MINVU o el Servicio de Vivienda y Urbanización (en adelante, “SERVIU”) de cada región.

6. Al respecto, el artículo 20 del Registro de Contratistas prohíbe la inscripción en un mismo tipo de registro a empresas con uno o más socios, directores, gerentes y/o representantes comunes y establece, además, que igual prohibición regirá para las sociedades que sean socias o accionistas de otras sociedades⁵. Por otro lado, el artículo 55 del Reglamento de Contratos regula la subcontratación de empresas por parte de quienes han celebrado contratos con el SERVIU para el desarrollo de obras públicas, estableciendo la posibilidad de subcontratar total o parcialmente las obras, previa autorización de dicho organismo. Asimismo, dispone que, cuando el subcontrato supere el

⁵ Reglamento del Registro de Contratistas, artículo 20: “Una persona natural o jurídica no podrá inscribirse más de una vez en un mismo Registro o Especialidad.

Tampoco podrán inscribirse en un mismo Registro o Especialidad en que se encuentre inscrita una persona natural, las personas jurídicas de las cuales dicha persona forme parte sea en calidad de socio de sociedad colectiva o responsabilidad limitada, como director, administrador o representante de sociedad anónima o de otro tipo de persona jurídica, como socio gestor de sociedad en comandita simple, como gerente de sociedad en comandita por acciones o como agente o representante de empresa extranjera. Igual incompatibilidad regirá entre las personas jurídicas y las sociedades que sean socias de aquéllas, y entre las personas jurídicas en que una o más de las personas naturales o jurídicas que las integren, en cualquiera de las calidades señaladas, formen a su vez parte de la otra”.

Véase

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=9684&idParte=8630852&idVersion=2002-02-06>

[fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

10% del monto del contrato o exceda las 8.000 UF, el subcontratista deberá encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Contratistas (en adelante, **RENAC**)⁶.

7. Sobre el artículo 20 del Reglamento del Registro de Contratistas, los Solicitantes señalan que la prohibición de inscripción simultánea de empresas relacionadas en un mismo registro o especialidad constituiría una restricción injustificada a la libre competencia, en la medida en que limita la libertad de organización empresarial y obliga a los agentes económicos a adoptar estructuras societarias rígidas u operar a través de una sola entidad⁷.

8. Lo anterior, a juicio de los Solicitantes, impediría que las empresas puedan distribuir su capital por especialidad, zona geográfica o gestión de riesgos, pese a tratarse de una práctica habitual y legítima. Asimismo, a su parecer, ello generaría ineficiencias operativas, mayores costos administrativos y dificultades para que nuevas sociedades adquieran experiencia propia y compitan en igualdad de condiciones en el mercado de obras públicas⁸.

9. Además, destacan que esta restricción operaría, en la práctica, como una barrera de entrada al mercado de obras públicas, reduciendo la participación de oferentes y afectando la eficiencia y los precios, en perjuicio del interés fiscal⁹. Asimismo, sostienen que los eventuales riesgos asociados a la participación de empresas relacionadas, como la colusión, podrían ser abordados mediante mecanismos menos restrictivos, tales como impedir a empresas relacionadas presentar ofertas en una misma licitación. Por lo anterior, proponen eliminar dicha limitación y permitir la inscripción de empresas relacionadas en el registro¹⁰.

10. En cuanto al artículo 55 del Reglamento de Contratos, la Solicitud de ERN advierte la ausencia de una definición clara de subcontratación, lo que, a juicio de los Solicitantes, generaría incertidumbre sobre el alcance y aplicación práctica de este concepto. Añaden que, si bien existen definiciones de subcontratación en otras áreas del derecho, como la normativa laboral o civil, estas no resultarían adecuadas para este contexto, ya que responden a finalidades distintas -como la protección de derechos laborales o la regulación de contratos en general- y no a la lógica propia de la contratación de obras públicas¹¹.

⁶ Reglamento de Contratos, artículo 55. Véase: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211854&idParte=7301040&idVersion=2023-08-03> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁷ Solicitud de ERN, pp. 12-14.

⁸ Ibid., pp. 10-17.

⁹ Ibid., pp. 30-37.

¹⁰ Ibid., p. 12.

¹¹ Solicitud de ERN, pp. 38-42.

11. Según los Solicitantes, esta supuesta falta de precisión se traduciría en que cualquier prestación de servicios o provisión de bienes podría considerarse como subcontratación. Asimismo, junto con la imprecisión normativa, existiría también una imprecisión en su aplicación práctica, en la medida en que los inspectores técnicos de obra -encargados de fiscalizar en terreno- no contarían con un criterio uniforme para su interpretación¹².

12. Según la Solicitud de ERN, este criterio amplio e incierto afectaría a proveedores y servicios especializados, muchos de los cuales no formarían parte de los registros exigidos, dificultando la organización eficiente de los contratistas para el desarrollo de la obra. Consecuentemente, en opinión de los Solicitantes, se rigidizaría el desarrollo de los proyectos, se aumentarían los costos y se reduciría la competencia, por lo que sería necesaria la adopción de una regulación más clara y flexible, que defina adecuadamente la subcontratación¹³.

13. Por último, en cuanto al mecanismo de resolución de conflictos, los Solicitantes señalan que la normativa vigente carece de instancias eficaces y oportunas para resolver controversias durante la ejecución de las obras. Señalan que es una carencia relevante pues, ante imprevistos o discrepancias que serían comunes en este tipo de contratos, las partes se ven obligadas a recurrir a instancias administrativas o a la justicia ordinaria, cuyos tiempos resultarían incompatibles con la dinámica de los proyectos¹⁴.

14. Añaden que la falta de un mecanismo adecuado para resolver conflictos generaría incertidumbre, retrasaría la ejecución de las obras, incrementaría costos y desincentivaría la participación en el mercado. Por lo anterior, proponen incorporar mecanismos especializados y expeditos que permitan una adecuada gestión y resolución de controversias¹⁵.

15. Por todo lo señalado previamente, los Solicitantes piden al H. Tribunal proponer a S.E. el Presidente de la República, a través del MINVU, un cambio normativo para que se regule lo siguiente:

- a. Que se eliminen las restricciones y prohibiciones establecidas en el artículo 20 del RENAC que impiden la inscripción de empresas relacionadas en un mismo registro.

¹² En toma de declaración a Icafal realizada ante esta Fiscalía de fecha 10 de abril de 2026.

¹³ Solicitud de ERN, pp. 33-34 y 43-44.

¹⁴ Ibid., pp. 39-41.

¹⁵ Ibid., pp. 26-31.

- b. Que se defina el concepto de subcontratista en el Reglamento de Contratos y que se modifique el artículo 55 de dicha normativa a fin de eliminar la obligación de subcontratar a empresas inscritas en el RENAC exclusivamente.
- c. Que se proponga generar en el Reglamento de Contratos, un sistema de solución temprana de conflictos¹⁶.

16. Cabe señalar que, en sede de libre competencia, ya se analizaron modificaciones normativas de carácter similar en el ámbito de la contratación de obras públicas por parte del Ministerio de Obras Públicas (en adelante, “**MOP**”), lo cual dio origen a la Proposición de Modificación Normativa N°20/2020 del H. Tribunal (en adelante, “**Proposición Normativa N°20/2020**”) dictada con fecha 12 de marzo de 2020.

17. Dicho proceso derivó en la dictación de dos cuerpos normativos que modificaron el Decreto Supremo N°75, de 2004 del MOP, que deroga el Decreto Supremo N°15, de 1992, y sus modificaciones posteriores y aprueba reglamento para contratos de obras públicas¹⁷ (en adelante, “**Reglamento de Contratos del MOP**”): (i) el Decreto Supremo N°156, de 2023, del MOP¹⁸ (en adelante, “**Decreto N°156 MOP**”); y (ii) el Decreto Supremo N°150¹⁹, de 2024, del MOP (en adelante, “**Decreto N°150 MOP**”). En este contexto, tales antecedentes resultan relevantes para el actual procedimiento, exponiéndose sus principales consideraciones y conclusiones a continuación.

¹⁶ Solicitud de ERN, p. 49.

¹⁷ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=233103> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

¹⁸ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202654> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

¹⁹ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1221769> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

I.2. PROPOSICIÓN NORMATIVA N°20/2020 DEL H. TRIBUNAL Y DECRETOS SUPREMOS N°156 de 2023 y N°150 de 2024 del MOP

I.2.1. Proposición Normativa N°20/2020

18. En los autos que dieron origen a la Proposición Normativa N°20/2020, un conjunto de empresas del rubro de la construcción²⁰ solicitó al H. Tribunal proponer modificaciones al Reglamento de Contratos del MOP, al estimar que ciertas disposiciones establecían restricciones a la competencia. En este contexto, cuestionaron: (i) la prohibición de inscripción simultánea de empresas relacionadas en el registro de contratistas del artículo 41; (ii) la falta de definición del concepto de subcontratación, junto con la exigencia de inscripción de subcontratistas del artículo 101; y (iii) las limitaciones al régimen de consorcios establecidas en el artículo 11.

19. Respecto del artículo 41, el H. Tribunal estimó que la prohibición constituye una restricción a la libertad de organización empresarial que no se encontraría suficientemente justificada, señalando que los riesgos de coordinación pueden mitigarse mediante medidas menos restrictivas, tales como limitar la participación conjunta en una misma licitación²¹. En relación con el artículo 101, coincidió en la necesidad de introducir una definición de subcontratación y flexibilizar el régimen²², considerando innecesaria la exigencia de inscripción de subcontratistas, dado que el contratista responde íntegramente ante el mandante y que tales restricciones podrían afectar la eficiencia y la competencia en el mercado²³.

20. En cuanto al régimen de consorcios del artículo 11, el H. Tribunal reconoció que estos pueden favorecer la entrada de nuevos oferentes, pero también facilitar conductas coordinadas. Al no contar con antecedentes que permitieran descartar los riesgos anticompetitivos y considerando que existen justificaciones que exceden el ámbito de la libre competencia, el H. Tribunal estimó prudente no emitir recomendaciones orientadas a eliminar la exigencia de constituir una nueva persona jurídica para estos efectos, sino evaluar sus efectos caso a caso, a fin de evitar riesgos de colusión o de reducción de la competencia efectiva²⁴.

²⁰ Icafal; Sociedad Ingeniería Construcción y Maquinaria SpA; Constructora IS; Inversiones Morval Ltda; Constructora de Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A.; Bitumix Austral S.A.; y Constructora Luis Navarro SpA.

²¹ H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafos 22°, 29°, 30°, 59° y 63°.

²² Ibid., párrafos 46° a 58°.

²³ Ibid., párrafos 59° a 61°.

²⁴ H. Tribunal, Proposición Normativa, párrafos 75° a 78°.

21. Cabe señalar que los criterios y propuestas formulados por el H. Tribunal²⁵ en dicha recomendación se tradujeron posteriormente en modificaciones al Reglamento de Contratos del MOP, que incorporaron ajustes orientados a abordar las restricciones identificadas. Las referidas recomendaciones se materializaron mediante el Decreto N° 156 MOP y el Decreto N° 150 MO^{OP}. En este contexto, a continuación, se detalla el contenido y alcance de dichas modificaciones normativas.

I.2.2. Modificaciones al Reglamento para Contratos de Obras Públicas del MOP

22. En primer lugar, se incorporó una definición expresa de subcontratación, delimitando su alcance al excluir aquellos contratos que no implican la ejecución de una parte de la obra²⁶. En segundo lugar, se eliminó la restricción que impedía la participación de empresas relacionadas en una misma licitación, disponiéndose que, en caso de concurrir más de una de ellas, solo se considerará la oferta más conveniente²⁷. En tercer lugar, se amplió la posibilidad de que las empresas contratistas formen consorcios, en cuanto se permite no solo para complementar actividades, sino también para suplementar sus capacidades económicas²⁸.

23. En cuarto lugar, respecto a la subcontratación, se eliminó la exigencia de que los subcontratistas estén inscritos en el registro, permitiendo también la participación de terceros no inscritos, siempre que acrediten experiencia técnica²⁹. Asimismo, se elevó el límite máximo de subcontratación desde un 30% a un 50% del valor del contrato y se establecieron mayores exigencias de información y control, tales como la identificación del subcontratista, acreditación de experiencia y presentación de declaraciones juradas³⁰.

²⁵ En su propuesta normativa, el H. Tribunal recomendó, en primer lugar, permitir que las empresas relacionadas se inscriban en el registro, trasladando la restricción a la etapa de licitación para evitar que participen conjuntamente en un mismo proceso. En segundo lugar, propuso establecer la obligación de informar anualmente los cambios en las relaciones de propiedad y administración de las empresas inscritas, así como exigir una declaración jurada al momento de presentar ofertas. Finalmente, en materia de subcontratación, recomendó incorporar una definición, eliminar la exigencia de que los subcontratistas estén inscritos en el registro, evaluar un aumento del límite permitido de subcontratación y prohibir la subcontratación de empresas que pertenezcan a la misma categoría y especialidad que la empresa adjudicataria. Véase: H. Tribunal, Proposición Normativa N° 20/2020, sección III. Propuestas Normativas.

²⁶ Reglamento de Contratos del MOP, artículo 4°.

²⁷ Ibid., artículo 68 inciso segundo.

²⁸ Ibid., artículo 11.

²⁹ Reglamento de Contratos del MOP, artículo 101.

³⁰ Ibid., artículos 7°, 8°, 101.

24. Finalmente, se incorporaron nuevas obligaciones de control y seguimiento, tales como el deber de informar el inicio y el término de la participación de los subcontratistas, acreditar los pagos efectuados y la evaluación de su desempeño³¹.

25. Considerando que las mencionadas normativas entraron en vigencia recientemente, esta Fiscalía no dispone aún de antecedentes suficientes que permitan evaluar su impacto en la competencia en la contratación de obras públicas por parte del MOP, sin perjuicio de algunos elementos preliminares que se detallan en la sección III del presente informe.

II. REGULACIÓN APLICABLE A LICITACIONES DEL SERVIU Y MINVU

II.1. LEY DE COMPRAS PÚBLICAS

26. Respecto de las materias contenidas en la Solicitud de ERN, una referencia regulatoria relevante corresponde a la reciente modificación de la Ley N°19.886, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (en adelante, “**Ley de Compras Públicas**”)³², mediante la Ley N°21.634³³, cuya entrada en vigencia se produjo el 12 de diciembre de 2024³⁴. Dicha modificación estableció, en su artículo 9, la inadmisibilidad de las ofertas presentadas por empresas relacionadas o pertenecientes a un mismo grupo empresarial cuando estas se formulen de manera simultánea en un mismo proceso de contratación, debiendo el órgano contratante considerar solo la oferta más conveniente³⁵.

27. Sin embargo, dicha normativa no resulta aplicable a los procesos de contratación del MINVU ni a los SERVIU. Estos organismos fueron expresamente excluidos de su

³¹ Ibid., artículos 101 bis y 101 ter.

³² Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=213004> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

³³ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1198903> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

³⁴ Detalle en: <https://www.chilecompra.cl/ley-de-compras-publicas/> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

³⁵ Ley de Compras Públicas, artículo 9°: “*El órgano contratante declarará inadmisibles las ofertas cuando determine que éstas no se ajustan a los requerimientos señalados en las bases de licitación, la ley o el reglamento.*

Asimismo, declarará inadmisibles una o más ofertas cuando se presenten en un procedimiento de contratación, ofertas simultáneas respecto de un mismo bien o servicio por parte de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial o relacionadas entre sí.

En este caso, el órgano contratante considerará para efectos de la evaluación de la licitación pública, sólo la oferta más conveniente, según se haya establecido en las bases, presentada por el grupo empresarial o las relacionadas entre sí, y declarará inadmisibles las demás (...).”

aplicación, en cuanto se consideró que se rigen por normativas especiales propias³⁶⁻³⁷. En consecuencia, y en virtud de una modificación normativa posterior, únicamente les resultan aplicables las disposiciones relativas al Tribunal de Contratación Pública, así como aquellas referidas a la probidad administrativa y a la transparencia³⁸.

II.2. REGLAMENTO DE CONTRATOS Y REGISTRO DE CONTRATISTAS DEL MINVU

II.2.1. Registros del MINVU y marco normativo del RENAC

28. Según lo señalado respecto de la Ley de Compras Públicas, la ejecución de contratos de construcción de obras celebrados por el MINVU y los respectivos SERVIU se encuentra sujeta a las disposiciones del Reglamento de Contratos³⁹. Cabe señalar que este cuerpo normativo establece un conjunto detallado de disposiciones orientadas a regular los procedimientos, condiciones y etapas de la contratación y ejecución de obras.

29. A diferencia de otros cuerpos normativos de carácter general, como la Ley de Compras Públicas, el Reglamento de Contratos no incorpora de manera expresa ni sistemática un catálogo de principios rectores para la contratación pública, tales como la competencia, la transparencia o la igualdad de trato, lo que da cuenta de su finalidad diferenciada y específica. No obstante lo anterior, el referido reglamento sí establece reglas procedimentales para la adjudicación de contratos, disponiendo que estos deben adjudicarse mediante propuestas públicas a contratistas que se encuentren previamente inscritos en el RENAC, en la especialidad y la categoría correspondientes al contrato de que se trate⁴⁰.

³⁶ Ley de Compras Públicas, artículo 3°: “*Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley: (...) e) Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas. Asimismo, quedan excluidos de la aplicación de esta ley, los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros, que suscriban de conformidad a la ley N° 19.865 que aprueba el Sistema de Financiamiento Urbano Compartido (...)*” (subrayado agregado).

Artículo 3° bis “*No obstante las exclusiones que se señalan en la letra e) del artículo 3°, a dichos contratos les serán aplicables las siguientes disposiciones, según se trate: 1. A los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, y los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, sólo respecto de la etapa de contratación, esto es, desde la publicación de las bases hasta la adjudicación del contrato o selección del contratista o consultor, según sea el caso, se les aplicará la normativa contenida en los Capítulos V y VII (...)*” (subrayado agregado).

³⁷ Historia del artículo 3° de la Ley N°19.886, p. 40. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/73956/1/documento_6530_1704296151376.pdf [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

³⁸ Ibid., p. 50.

³⁹ Reglamento de Contratos, artículo 1°.

⁴⁰ Reglamento de Contratos, artículo 3°.

30. En la misma línea, el Reglamento del Registro de Contratistas establece que solo aquellos contratistas inscritos podrán ejecutar las obras y/o proveer los materiales necesarios para su realización⁴¹, disponiendo además su carácter obligatorio para el MINVU y para aquellas empresas y servicios que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio⁴².

31. Sin perjuicio de lo anterior, además del RENAC, el MINVU posee distintos registros técnicos, los cuales tienen por finalidad agrupar a aquellas personas habilitadas para participar en licitaciones generales del sector de vivienda u otros organismos públicos y privados⁴³. Entre ellos es posible mencionar el registro de consultores o el registro de instaladores, mantenedores y certificadores de ascensores⁴⁴.

32. Además de los previamente mencionados, se contempla un registro que, si bien al igual que el RENAC contempla la construcción de obras, se circunscribe específicamente a viviendas sociales. Este se encuentra consagrado en el Decreto Supremo N°64, de 1997, del MINVU, que aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Constructores de viviendas sociales, modalidad privada⁴⁵. Dicho registro es más laxo en comparación al RENAC, en cuanto se establecen menores exigencias de capital mínimo o de profesionales con cualificaciones específicas.

II.2.2. Estructura del Reglamento del Registro de Contratistas

33. El artículo 6 del Reglamento del Registro de Contratistas categoriza el registro, dividiéndolo en cuatro grandes rubros: (“**A**”) edificación, que comprende todos aquellos edificios destinados a la habitación; (“**B**”) urbanización, que abarca las obras necesarias para el tránsito de peatones y vehículos; (“**C**”) especialidades, tales como instalaciones domiciliarias sanitarias y eléctricas; y (“**D**”) construcciones industrializadas, relacionadas con la elaboración de componentes principales, como fundaciones, techumbres y muros.

⁴¹ Reglamento del Registro de Contratistas, artículo 1°.

⁴² Ibid., artículo 3°.

⁴³ MINVU. Proveedores Técnicos. Disponible en: <https://proveedores-tecnicos.minvu.gob.cl/normativa-de-registros-tecnicos/> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=74951> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

34. A su vez, cada uno de los rubros recién mencionados se divide en subespecialidades⁴⁶, las cuales también se clasifican en categorías del 1^a a 4^a⁴⁷. Así, por ejemplo, el rubro A, de edificación, se subdivide a su vez en el registro de viviendas (“A1”) y en el registro de edificios que no constituyen viviendas (“A2”), tal como se observa en la siguiente Tabla N°1:

Tabla N°1: Rubros, registros y categorías del RENAC.

Registros	Categoría	Capital mínimo (UF)	Monto máximo de cada obra (UF)	Experiencia
GRUPO 1 A1. Viviendas A2. Edificios que no constituyen viviendas	1 ^a	28.000	Sin límite	60.000 m ²
	2 ^a	14.000	56.000	30.000 m ²
	3 ^a	7.000	28.000	15.000 m ²
	4 ^a	350	7.000	—
GRUPO 2 B1. Obras viales B2. Obras sanitarias	1 ^a	16.000	Sin límite	128.000 UF
	2 ^a	8.000	32.000	64.000 UF
	3 ^a	4.000	16.000	32.000 UF
	4 ^a	200	4.000	—
GRUPO 3 B3. Obras de electrificación C1. Instalaciones sanitarias domiciliarias C2. Instalaciones eléctricas domiciliarias C3. a), b), c), d), m), ñ), p), q) y r)	1 ^a	10.000	Sin límite	80.000 UF
	2 ^a	5.000	20.000	40.000 UF
	3 ^a	2.500	10.000	20.000 UF
	4 ^a	125	2.500	1.250 UF
GRUPO 4 C3. e), f), g), h), i), j), k), l), n) y o)	1 ^a	6.000	Sin límite	48.000 UF
	2 ^a	3.000	12.000	24.000 UF
	3 ^a	1.500	6.000	12.000 UF
	4 ^a	75	1.500	750 UF

Fuente: MINVU, Guía de Inscripción en el Registro de Contratistas⁴⁸.

35. Respecto de las categorías de los diferentes rubros y registros, el artículo 15 del Reglamento del Registro de Contratistas dispone que la clasificación de las contratistas se determina en función de tres criterios principales: (i) su capacidad económica, reflejada en el capital mínimo exigido; (ii) su capacidad de ejecución, representada por el monto máximo de obra que puede asumir (expresado en UF); y (iii) su experiencia acreditada, medida en metros cuadrados construidos o montos ejecutados, dependiendo del rubro. En este sentido, a medida que la empresa cumple con mayores requisitos de capital, experiencia y capacidad operativa, puede acceder a categorías superiores dentro de cada registro, lo que le permite participar en licitaciones de mayor envergadura.

⁴⁶ Reglamento del Registro de Contratistas, artículo 6°.

⁴⁷ Ibid., artículo 11.

⁴⁸ Guía de Inscripción en el Registro de Contratistas del MINVU (en adelante, “**Guía de Inscripción en el RENAC**”), p. 3. Disponible en: <https://proveedores tecnicos.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2024/07/GUIA-DE-INSCRIPCION-EN-EL-REGISTRO-DE-CONTRATISTAS-ENBAJA.pdf> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

II.2.3. Inscripción en el Registro

36. Los contratistas, al momento de solicitar su inscripción en alguna de las categorías del RENAC, deberán presentar antecedentes con la finalidad de acreditar su experiencia⁴⁹ y su capital⁵⁰. Dicha inscripción los habilita exclusivamente para ejecutar las obras y especialidades comprendidas en el registro correspondiente⁵¹.

37. Dicha documentación se presenta ante la Secretaría Regional Ministerial (en adelante, “**SEREMI**”) correspondiente al domicilio del solicitante. Pueden distinguirse tres tipos de antecedentes: (i) administrativos, tales como cédulas de identidad, certificados de título profesional de el o los socios, administradores, o directores, certificado de antecedentes, balance y certificado bancario; (ii) legales, como la escritura de constitución de la sociedad y la inscripción en el registro de comercio y; (iii) profesionales, referidos a los títulos profesionales requeridos para cada registro, tales como ingeniero civil, constructor o arquitecto⁵².

38. Una vez presentada la solicitud de inscripción ante la SEREMI respectiva, esta evaluará su procedencia y, en caso de aprobarla, el solicitante quedará habilitado para ejecutar obras en la región correspondiente. Posteriormente, la Dirección Nacional del RENAC deberá ratificar dicha inscripción, momento a partir del cual esta adquirirá carácter definitivo y tendrá validez a nivel nacional⁵³.

39. Al momento del análisis de la solicitud, la Dirección Nacional del RENAC realiza una evaluación para comprobar que el solicitante no esté relacionado con alguna otra persona natural o jurídica que se encuentre inscrita en un mismo registro y/o especialidad, en línea con lo establecido en el artículo 20 del Reglamento del Registro de Contratistas. Cabe señalar que dicho examen se circunscribe a la identificación de relaciones directas de

⁴⁹ Según dispone el artículo 12 del Reglamento del Registro de Contratistas, la experiencia técnica - que puede medirse a través de superficies construidas o el valor de las obras a la fecha de contratación- se acreditará mediante certificados expedidos por organismos públicos, de la administración autónoma del Estado, municipalidades, o por entidades previamente calificadas por el RENAC que hayan encomendado las obras.

⁵⁰ El artículo 16 del Reglamento del Registro de Contratistas establece que el capital exigido se acreditará mediante certificado bancario a nombre del contratista, en el cual se establezca que es el titular de la cuenta corriente, y que la institución bancaria ha comprobado el capital. Esta acreditación tendrá un plazo de 16 meses.

⁵¹ Asimismo, el artículo 7° del Reglamento del Registro de Contratistas contempla una excepción, en cuanto los inscritos en el rubro de edificación (A) y de urbanización (B) podrán ejecutar trabajos asociados al rubro de especialidades (C) cuando estos formen parte del contrato.

⁵² Guía de Inscripción en el RENAC, pp. 3-5.

⁵³ Ibid.

propiedad o control, sin extenderse a vínculos indirectos que puedan configurarse a través de estructuras societarias en niveles superiores⁵⁴.

II.2.4. Estados de inscripción en el Registro

40. El Reglamento del Registro de Contratistas establece un sistema basado en la actualización permanente de los antecedentes de los inscritos como condición para mantener su estado de vigencia en el RENAC. En base a lo anterior, los inscritos pueden encontrarse, entre otras situaciones, en estado de “vigentes”, “vencidos”, “caducados”, “suspendidos” o “eliminados”.

41. Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento del Registro de Contratistas, para que un contratista obtenga un certificado de inscripción vigente y, por ende, para que no se encuentre en estado de “vencido”, debe acreditar ante el correspondiente SERVIU una serie de antecedentes relativos a su inscripción, tales como su identificación, los registros y las categorías en que se encuentra inscrito, el capital comprobado, su calificación promedio anual, entre otros. Dicho certificado tiene una vigencia limitada de 60 días, por lo que su renovación periódica resulta necesaria para mantener la condición de contratista vigente dentro del RENAC.

42. Por otro lado, según dispone el artículo 29 del Reglamento del Registro de Contratistas, un contratista podrá adquirir el estado de “caducado” tras 6 años de inscrito, luego de lo cual deberá solicitar nuevamente su inscripción, conforme a la normativa correspondiente. Respecto de la calidad de “suspendido”, el mismo Reglamento contempla diversas causales que pueden dar lugar a esta situación. Entre ellas, el artículo 23 establece que los contratistas deben informar cualquier cambio o modificación en sus consejos directivos, personal directivo superior, estatutos y/o escrituras dentro del plazo de 10 días desde su ocurrencia, cuyo incumplimiento acarrea la suspensión automática de la inscripción hasta que el contratista regularice la situación. Asimismo, el artículo 45, letra e), contempla otra hipótesis de suspensión en caso de presentarse defectos en la construcción que afecten la habitualidad y seguridad de las obras.

43. Finalmente, la calidad de “eliminado” podrá adquirirse, por ejemplo, en el caso de los contratistas que hayan sido declarados en quiebra⁵⁵, así como de aquellos que hayan demandado al Fisco y cuyas acciones hayan sido dos veces rechazadas por sentencias

⁵⁴ Véase: Respuesta del MINVU, a través de Oficio Ord. N°795 de fecha 15 de mayo de 2026, al Oficio Ord. FNE N°928 de fecha 11 de mayo de 2026.

⁵⁵ Reglamento del Registro de Contratistas, artículo 45, letra c).

ejecutoriadas. En este último supuesto, la normativa establece en primera instancia una suspensión de un año y, en caso de reincidencia, la eliminación del registro⁵⁶.

II.2.5. Estado actual del Registro

44. A marzo del presente año, el RENAC contaba con 910 empresas, concentradas principalmente en los rubros de edificación (letra A, 743 inscritos) y de urbanización (letra B, 830 empresas)⁵⁷. Por otro lado, el rubro de especialidades (letra C) cuenta con un menor número de registrados, mientras que en el rubro de construcciones industrializadas (letra D), a la fecha, no existen inscripciones vigentes y sólo se tiene registro de una inscripción realizada en el año 2000, que se encuentra caduca⁵⁸.

45. En la Tabla N°2, a continuación, se indica el número de inscritos por categoría en cada registro. Como es de esperarse, en la 4ª categoría se concentra la mayor cantidad de empresas, ya que los requisitos económicos son menos exigentes que aquellos exigidos para la inscripción en las primeras categorías⁵⁹. No obstante, la distribución no sigue una forma piramidal esperada -esto es, con una base amplia en categorías inferiores y una reducción progresiva en las superiores- sino que se evidencia una marcada concentración en la 4ª categoría, mientras que el resto de las empresas se agrupa mayoritariamente en la 1ª.

⁵⁶ Ibid., artículo 45, letra b).

⁵⁷ En base a la información acompañada en el Oficio Ord. N°551 del MINVU, de fecha 31 de marzo de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°614-26 FNE.

⁵⁸ Véase: https://appregistrostecnicos.minvu.cl/consulta/muestra_registros.aspx?id=6842 [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁵⁹ Al respecto, véase Reglamento del Registro de Contratistas, artículo 6°. El detalle de los requisitos económicos requeridos para la inscripción en los diferentes registros se puede encontrar en Diario Oficial de fecha 11 de marzo de 1977, N°29.706, pp. 7 y 8. En <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/versiones-antiores/do-h/19770311/> https://appregistrostecnicos.minvu.cl/consulta/muestra_registros.aspx?id=6842 [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

Tabla N°2: Número de empresas inscritas en el RENAC por categoría.

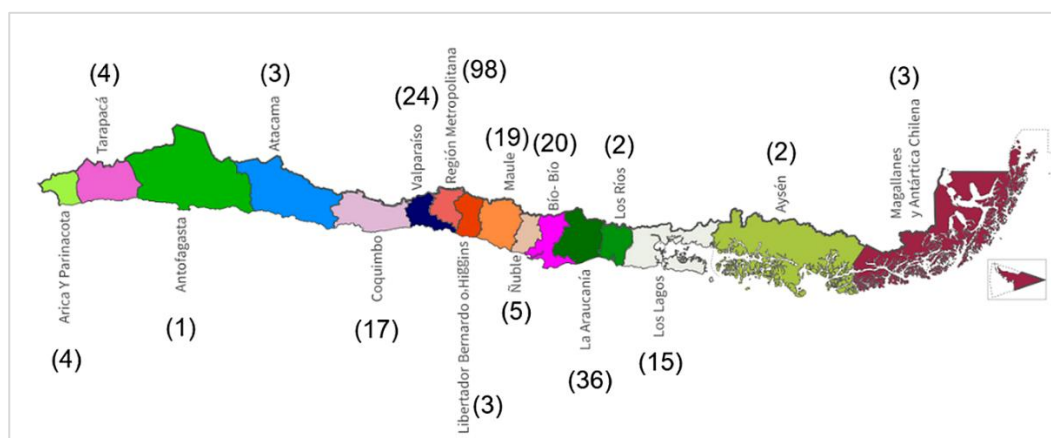
Registro	Categoría				Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	
A1 - Viviendas	85	17	26	607	735
A2 - Edificios que no constituyen viviendas	84	19	23	601	727
B1 - Obras viales	114	68	45	591	818
B2 - Obras Sanitarias	43	29	13	634	719
B3 - Obras de electrificación	5	2	0	6	13
C1 - Instalaciones sanitarias	2	5	3	7	17
C2 - Instalaciones eléctricas domiciliarias	0	0	0	5	5
C3 - Otras especialidades	20	16	6	102	137(*)

Nota (*): Solamente en este caso el valor del total no corresponde a la suma de los inscritos por categoría, ya que el registro se realiza por cada una de las especialidades identificadas por las letras de la (a) a la (r)⁶⁰.

Fuente: Elaboración propia con base en antecedentes aportados por el MINVU⁶¹.

46. Adicionalmente, como se aprecia en la Figura N°1, del total de 256 inscripciones realizadas en la 1ª y la 2ª categoría, la mayor parte se concentró en los SERVIU ubicados en la zona central (38% en la Región Metropolitana y 9% en la Región de Valparaíso) y en las regiones del Maule (7%), del Bío-Bío (8%) y de la Araucanía (14%). Lo anterior, sin perjuicio de que las inscripciones adquieren carácter nacional una vez que son ratificadas por la Dirección Nacional del RENAC.

Figura N°1: Número de inscripciones en las dos primeras categorías del registro, por región.



Fuente: Elaboración propia con base en antecedentes aportados por el MINVU⁶².

⁶⁰ RENAC, artículo 6°. En: <https://proveedores-tecnicos.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Dec-127-1977-Resex-2649-1988-reglamento-del-registro-nacional-de-contratistas-del-Minvu.pdf> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁶¹ En base a la información acompañada en el Oficio Ord. N°551 del MINVU, de fecha 31 de marzo de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°614-26 FNE.

⁶² Ibid.

II.3. CONTRATACIÓN DE OBRAS PARA LOS SERVICIOS DE VIVIENDA Y URBANIZACION

II.3.1. Bases generales: Reglamento de Contratos

47. El Reglamento de Contratos corresponde al cuerpo normativo que regula y forma parte integrante de todos los contratos de construcción de obras celebrados por los SERVIU⁶³, así como de aquellos ejecutados por municipalidades para obras financiadas por estos y/o el MINVU⁶⁴. A su vez, establece las bases generales o tipo aplicables a la ejecución de dichas obras. De conformidad con su artículo 1º, corresponde al MINVU, directamente o a través de sus correspondientes SERVIU, supervisar y velar por la aplicación uniforme de este cuerpo normativo a nivel nacional.

48. De manera general, el Reglamento de Contratos dispone que estos contratos se adjudicarán por propuestas públicas, llamando a los contratistas inscritos en el RENAC en el registro, la especialidad y la categoría requeridos por el contrato en cuestión⁶⁵.

49. Asimismo, señala que, para la contratación de cualquier obra, el SERVIU respectivo deberá disponer de bases administrativas especiales, bases y especificaciones técnicas, entre otros documentos aprobados por las autoridades competentes, los cuales se entenderán formar parte del respectivo contrato⁶⁶. Las bases administrativas especiales establecerán los criterios de evaluación de las propuestas⁶⁷, con base en los cuales se seleccionarán las ofertas por un jurado designado por el SERVIU⁶⁸. En estas bases también se hace referencia a las obligaciones que asumen los contratistas que se adjudiquen la construcción de las obras públicas licitadas⁶⁹.

50. Durante la construcción de la obra, la fiscalización técnica de la obra (en adelante, “FTO”), se compone por funcionarios profesionales designados por el Director del SERVIU⁷⁰

⁶³ Reglamento de Contratos, artículo 1º.

⁶⁴ Véase: H. Tribunal, Instrucciones de Carácter General N°6/2024 (en adelante, “ICG-N°-6-2024”), párrafos 64 a 66, 80 a 82, y 163 a 173.

⁶⁵ Reglamento de Contratos, artículo 3º. Asimismo, dicho artículo establece ciertas excepciones a este principio general, como aquellos casos en que una propuesta pública se haya declarado desierta por falta de interesados, o casos de emergencia o urgencia debidamente fundamentados por el Director del SERVIU.

⁶⁶ Reglamento de Contratos, artículo 4º.

⁶⁷ Ibid., artículo 10.

⁶⁸ Ibid., artículo 11.

⁶⁹ Ibid., Título III, De los contratos.

⁷⁰ Ibid., artículo 2º.

(denominados inspectores), los que deberán supervisar que el contratista cumpla con el proyecto, sus bases especiales y las normas técnicas⁷¹, las cuales se pasan a detallar a continuación.

II.3.2. Bases Administrativas Especiales Tipo: Resolución N°102, de 2016, del MINVU

51. El resuelvo 1° de la Resolución N°102 de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, de fecha 7 de diciembre de 2016, aprueba las bases administrativas especiales -junto con las bases técnicas, anexos complementarios y formulario- aplicables a los contratos que celebren estos organismos (en adelante, “**Bases Administrativas Especiales Tipo**”)⁷². A su vez, el resuelvo 2° de la Resolución N°102 del MINVU aprueba el Anexo Complementario de las Bases Administrativas Especiales Tipo (en adelante, “**Anexo Complementario**”).

52. Conforme a lo dispuesto en dicha resolución, el ámbito de aplicación de las Bases Especiales de los Contratos MINVU y el Anexo Complementario se extiende a todos los contratos de ejecución de obras regidos por el Reglamento de Contratos⁷³, en cuanto les sirven de marco orientador, y guía supletoria, constituyendo lineamientos que pueden ser adaptados o completados en atención a las particularidades de cada contrato.

53. Las Bases Administrativas Especiales Tipo regulan diversas materias, tales como los procesos de licitación pública (llamados, calendarios, presentación de ofertas, declaraciones juradas, evaluación y adjudicación de proyecto), el desarrollo del contrato, la fiscalización de las obras, las formas de pago, multas, entre otros aspectos esenciales de la obra.

54. Sin perjuicio de lo anterior, algunos SERVIU cuentan con sus propias bases especiales tipo en materias específicas. Este es el caso de las regiones Metropolitana y de

⁷¹ Reglamento de Contratos., artículos 57 y 58.

⁷² Resolución N°102 del MINVU, de fecha 7 de diciembre de 2016, que aprueba las bases administrativas especiales, junto a las bases técnicas, anexos complementarios y formularios para los contratos que celebren los SERVIU. Disponible en: <https://documentos.minvu.cl/items/d1dc6c76-9f5e-4624-bb01-4a046d12f166> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026]. Asimismo, se debe considerar la Resolución N°42 de fecha 12 de diciembre de 2023 del MINVU, la cual modifica las Bases Especiales de los Contratos MINVU, incorporando el “Sello Mujer Construcción”, el cual incentiva el enfoque de género en distintos programas urbanos habitacionales.

⁷³ Bases Administrativas Especiales Tipo, p. 2, numeral 1.1.

Los Lagos, donde se han dictado para obras relacionadas a la construcción y conservación de pavimentos, soluciones de aguas lluvias y áreas verdes, entre otras⁷⁴.

II.3.3. Subcontratación

55. Tal como se explicó previamente, el artículo 55 del Reglamento de Contratos contempla la posibilidad de que los contratistas que han celebrado contratos con el SERVIU subcontraten la ejecución de las obras, total o parcialmente, previa autorización de dicho organismo. Asimismo, establece que, en aquellos casos en que el subcontrato supere el 10% del valor del contrato o exceda las 8.000 UF, el subcontratista deberá encontrarse debidamente inscrito en el RENAC.

56. Sin perjuicio de lo anterior, ni el Reglamento del Registro de Contratistas ni el Reglamento de Contratos contienen una definición de subcontratación. Por lo anterior, en la práctica, los contratos del MINVU han utilizado la definición contenida en el artículo 183-A del Código del Trabajo. En efecto, conforme se indica en las Bases Administrativas Especiales Tipo⁷⁵, la legislación laboral vigente se considera como parte de los contratos, en especial, la Ley N°20.123, que regula el trabajo en régimen de subcontratación, entre otras materias. Esta ley modificó el Código del Trabajo definiendo la subcontratación en los siguientes términos:

“Artículo 183-A.- Es trabajo en régimen de subcontratación, aquél realizado en virtud de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, cuando éste, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en la que se desarrollan los servicios o ejecutan las obras contratadas. Con todo, no quedarán sujetos a las normas de este Párrafo las obras o los servicios que se ejecutan o prestan de manera discontinua o esporádica”.

57. Las obligaciones asumidas por los contratistas en relación con la subcontratación se señalan en el artículo 55 del Reglamento de Contratos. Adicionalmente, en el Anexo Complementario se especifican las condiciones de subcontratación establecidas para el

⁷⁴ Por ejemplo: (i) Resolución N°283, de 17 de julio 2009, del SERVIU Región Metropolitana; y (ii) Resolución Afecta N°5, de 28 de noviembre de 2022, y Resolución N°66, de 2 de septiembre de 2011, ambas del SERVIU Región de Los Lagos. Véase: Oficio Ord. N°551 del MINVU, de fecha 31 de marzo de 2026, en respuesta al Oficio Ord. N°614-26 FNE.

⁷⁵ Bases Administrativas Especiales Tipo, numeral 2.3, “Reglamentación del Contrato”.

proceso licitatorio en particular (N°9, numeral B.A. 2.8). Dichas condiciones se representan en la Figura N°2 a continuación.

Figura N°2: Condiciones de subcontratación en Anexo Complementario

9	2.8	SUBCONTRATOS
	 Se permite subcontratar la totalidad de las obras.
	 Se permite subcontratar una parte de las obras, correspondiente al % de las mismas.
	Se permite subcontratar y si el monto del subcontrato es superior al 10 % del monto del contrato o si siendo inferior, su valor supera las 8.000 U.F., el subcontratista deberá estar inscrito en el RENAC, conforme a las disposiciones del Reglamento del citado registro.

Fuente: Bases Administrativas Especiales Tipo⁷⁶.

58. Conforme se ilustra en la Figura N°2, los SERVIU pueden establecer para cada proceso licitatorio en particular: (i) si se autoriza expresamente la subcontratación de la totalidad de las obras; (ii) si se fija un límite sobre los trabajos que se pueden subcontratar; y (iii) los casos en que los subcontratistas deben estar inscritos en el RENAC⁷⁷. De esta forma, ni el Reglamento de Contratos -que constituye las Bases Generales- ni las Bases Administrativas Especiales Tipo establecen un porcentaje unívoco que opere como límite para la subcontratación, ni tampoco un criterio único respecto de la obligación de un subcontratista de estar inscrito en el RENAC.

59. Según dispone la letra k) del artículo 134 del Reglamento de Contratos, no declarar subcontratos o que estos alcancen un monto superior al indicado en las bases especiales, faculta al SERVIU correspondiente a poner término anticipado al contrato, con cargo al contratista. Adicionalmente, el SERVIU es el organismo encargado de fiscalizar que las empresas se encuentren inscritas en el RENAC cuando se verifiquen las condiciones de subcontratación establecidas en el respectivo proceso licitatorio que activan su exigencia.

60. En base a los datos disponibles en la plataforma Mercado Público de ChileCompra⁷⁸, esta Fiscalía pudo determinar que: (i) solo el SERVIU de la Región de Los Lagos ha permitido expresamente la subcontratación de la totalidad de obras⁷⁹; (ii) la mayoría de los

⁷⁶ Bases Administrativas Especiales Tipo, p. 19.

⁷⁷ Ibid., p. 21.

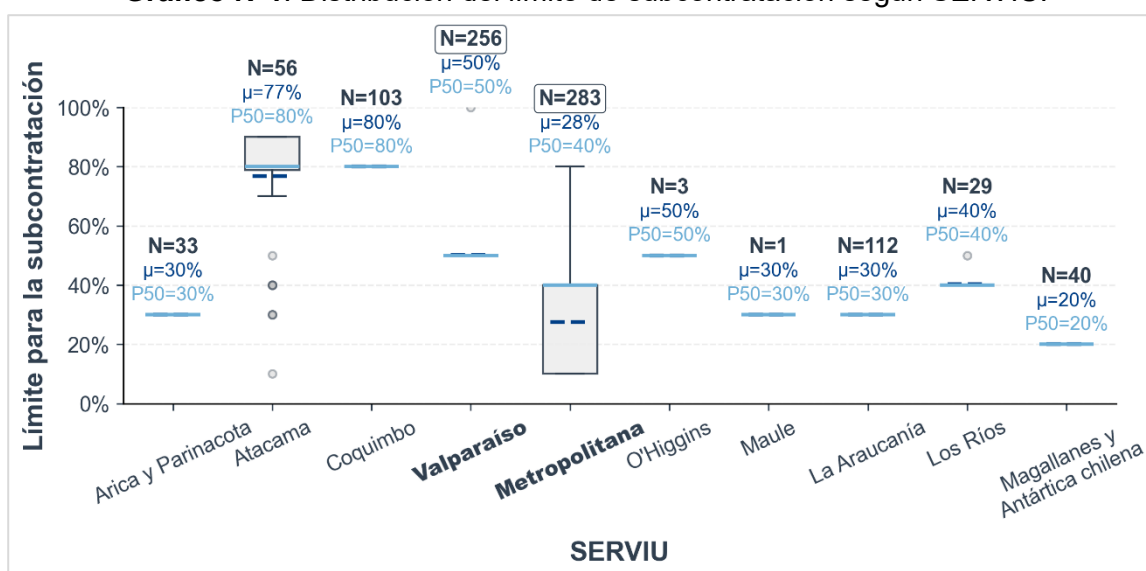
⁷⁸ A partir de datos de ChileCompra, esta Fiscalía identificó un total de 1.820 procesos licitatorios convocados por los SERVIU entre los años 2020 y 2025, que fueron adjudicados en alguna fecha anterior al 14 de abril de 2026. El análisis que se presenta en esta sección consistió en la revisión de 1.677 de esos procesos, cuyas bases de licitación y/o anexos complementarios estaban disponibles en la plataforma Mercado Público de ChileCompra. De ese total, se encontraron 917 licitaciones en las que se establecieron expresamente límites a la subcontratación.

⁷⁹ Se encontraron 6 licitaciones convocadas por el SERVIU de la Región de Los Lagos, correspondientes a ID 656-17-LR20, ID 656-29-O120, ID 656-18-O121, ID 656-43-O122, ID 656-33-O125 y ID 656-47-O124.

SERVIU (10 de 16) han indicado expresamente el límite del porcentaje de los trabajos a ser subcontratados en procesos licitatorios⁸⁰; y (iii) la obligación de contar con inscripción en el RENAC, exigible para los subcontratistas cuando los trabajos externalizados superan el 10% del monto del contrato o exceden las 8.000 UF⁸¹, es un requisito utilizado por los SERVIU en casi la totalidad de los casos analizados⁸².

61. En particular, respecto de los límites para la subcontratación de trabajos, en el Gráfico N°1 se presenta, mediante diagramas de caja, la variabilidad de los límites establecidos por los SERVIU en un total de 917 bases de licitación. En dicho gráfico se aprecian diferencias claras entre los límites de subcontratación fijados por cada SERVIU, tanto respecto de su promedio (indicador μ), su mediana (o percentil 50, "P50") como respecto de su dispersión, reflejada en la amplitud de la caja⁸³.

Gráfico N°1: Distribución del límite de subcontratación según SERVIU.



Nota: El valor **N** corresponde al número de bases de licitación revisadas para cada SERVIU y los indicadores μ y **P50** son, respectivamente, el promedio y la mediana del porcentaje límite de subcontratación establecido por cada SERVIU.

Fuente: Elaboración propia con base en información pública⁸⁴.

⁸⁰ Del total de 1.779 bases de licitación y/o anexos complementarios revisados, se identificaron 939 casos en que los SERVIU respectivos establecieron expresamente límites a la subcontratación.

⁸¹ Reglamento de Contratos, artículo 55.

⁸² La única excepción corresponde al SERVIU de la región de O'Higgins, para el que se identificaron tres procesos licitatorios en los que dicha obligación se exigió sólo si la subcontratación sobrepasare el 30% de los trabajos. Específicamente, licitaciones ID 642-6-O125, ID 642-7-O125 e ID 642-8-O125.

⁸³ El ancho de la caja, que muestra la dispersión del 50% central de los datos y corresponde al rango intercuartílico (RIC), superior al primer cuartil (25% de los datos, Q1) e inferior al tercer cuartil (75% de los datos, Q3) (RIC = Q3-Q1).

⁸⁴ Véanse notas al pie 78 y 80, *supra*.

62. Como se aprecia en el Gráfico N°1, con excepción de las regiones de Atacama y Metropolitana, los SERVIU suelen aplicar el mismo límite de subcontratación en sus licitaciones, sin que se observe variabilidad intrarregional. La Región Metropolitana presenta la mayor dispersión, con valores que se extienden desde un 10% hasta un 80%, con un promedio de un 28% y una mediana de un 40%, lo que refleja prácticas mucho más heterogéneas y la ausencia de un umbral predominante.

63. Adicionalmente, los SERVIU de las regiones de Atacama y Coquimbo serían más permisivos en términos del porcentaje de los trabajos que autorizan a ser subcontratados (de 80% o más, en general). Sin perjuicio de lo anterior, es preciso tener en consideración que los SERVIU de las regiones para las que no se encontraron bases y/o anexos complementarios con límites de subcontratación podrían ser incluso más permisivos, en el entendido de que podría autorizarse la subcontratación de la totalidad de los trabajos⁸⁵.

III. ANÁLISIS DE LA SOLICITUD DE RECOMENDACIÓN NORMATIVA

III.1. EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE CONTRATISTAS SOBRE INSCRIPCIÓN SIMULTÁNEA DE EMPRESAS RELACIONADAS

III.1.1. Evaluación del impacto en la competencia

64. Tal como ha sido reconocido de manera reiterada por el H. Tribunal, los registros de contratistas mejoran la eficiencia en procesos de contratación de obras públicas al reducir costos de transacción, tanto para el Estado como para sus proveedores⁸⁶. En particular, permiten simplificar la elaboración de las bases de licitación, evitan la duplicación de costos asociados a la presentación y revisión de antecedentes por parte de los oferentes y el Estado -respectivamente- y facilitan la evaluación *ex ante* de la idoneidad técnica, económica y administrativa de los oferentes.

65. Asimismo, los registros operan como un mecanismo de certificación de calidad, al acreditar la experiencia previa y el comportamiento histórico de las empresas, y permiten al

⁸⁵ Como son los casos hallados para la Región de Los Lagos: correspondientes a las licitaciones ID 656-17-LR20, ID 656-29-O120, ID 656-18-O121, ID 656-43-O122, ID 656-33-O125 e ID 656-47-O124.

⁸⁶ Véase: (i) H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafo 26; (ii) ICG-N°-6-2024, p. 14; (iii) Aporte de Antecedentes FNE en Expediente Rol ERN N°26-2018, párrafos 38 y 39; (iv) Aporte de Antecedentes FNE en Expediente Rol NC 482-20 del H. Tribunal, párrafo 26, disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2023/05/NC-482-20_FNE_Aporta_antecedentes-ICG.pdf; y, (v) FNE. Estudio de Mercado sobre Compras Públicas (EM05-2019), pp. 56 y 57, disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Final-EM05.pdf>.

Estado realizar un seguimiento sistemático de su desempeño, incluyendo el cumplimiento de plazos contractuales y la aplicación de eventuales sanciones. En este sentido, contribuyen a una mayor certeza jurídica, transparencia y previsibilidad en los procesos de contratación, favoreciendo condiciones de competencia basadas en el mérito de las ofertas.

66. Sin perjuicio de lo anterior, atendida la obligatoriedad de inscripción en el RENAC para participar en licitaciones de obras públicas del MINVU y de los SERVIU, los requisitos de acceso y de permanencia en dicho registro pueden constituir barreras a la entrada o la expansión de empresas potencialmente eficientes⁸⁷. Estas barreras pueden verse agravadas cuando las bases de licitación exigen categorías de registro que no guardan proporcionalidad con la complejidad técnica o económica de las obras licitadas.

67. Adicionalmente, el manejo de registros desactualizados, con información incompleta o con escasa interoperabilidad con otros sistemas -como los registros del MOP o de ChileCompra- puede generar distorsiones en la evaluación de los contratistas e incrementar innecesariamente los costos de transacción.

68. Asimismo, respecto de la eventual posibilidad de que empresas relacionadas puedan inscribirse en un mismo registro y participar simultáneamente en licitaciones, esta Fiscalía estima que, si bien la apertura del registro podría favorecer la entrada de nuevos oferentes, también podría configurar riesgos relevantes para la competencia.

69. Por ejemplo, en primer lugar, se podría dar una apariencia de competencia entre oferentes que, en la práctica, pertenecen a un mismo grupo empresarial, junto con estrategias de ofertas diferenciadas según si enfrentan o no a otros competidores. En segundo lugar, se podrían configurar riesgos de coordinación entre participantes que mantienen vínculos de propiedad minoritaria o que tienen socios, directores, gerentes y/o representantes comunes, a través del traspaso de información estratégica entre sociedades vinculadas o a través de la presentación de ofertas poco competitivas para favorecer a una de las empresas relacionadas.

III.1.2. Propuesta de abrir el Registro a empresas y/o personas relacionadas

70. Los Solicitantes sostienen que la prohibición contenida en el artículo 20 del RENAC, que impide la inscripción simultánea de empresas relacionadas en un mismo registro y especialidad, constituiría una restricción injustificada a la competencia. En particular,

⁸⁷ Véase: (i) ICG-N°-6-2024, párrafos 88 a 92; (ii) H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafo 27; y (iii) Aporte de Antecedentes FNE en Expediente Rol ERN N°26-2018, párrafo 41.

señalaron que, en su caso, dicha limitación impediría que Constructora IS participe en licitaciones que no resultan atractivas para Icafal ni para Sicomaq⁸⁸.

71. A juicio de los Solicitantes, esta restricción a la competencia no derivaría únicamente de lo dispuesto en el artículo 20 del RENAC, sino también de la amplitud de algunos de sus registros. A modo de ejemplo, Icafal indicó que la 1ª categoría del registro de Obras Viales (B1) comprende proyectos de diversas características y magnitudes, lo que no reflejaría adecuadamente la especialización efectiva de las empresas. Agregó que esta situación no se verificaría en el registro de contratistas del MOP, que presenta un mayor grado de segmentación, en cuanto contempla 25 registros específicos para “Obras mayores”, 3 para “Montaje”, y 22 para “Obras Civiles”⁸⁹.

72. En relación con la alternativa de participación mediante consorcios, los Solicitantes indicaron que esta opción implicaría mayores cargas administrativas y que la experiencia adquirida no se consolidaría, toda vez que la entidad constituida operaría bajo un giro único⁹⁰. En este contexto, la modificación solicitada tiene por objeto permitir que Constructora IS pueda participar en aquellas licitaciones de su interés que no resulten suficientemente atractivas para que Icafal y Sicomaq presenten una oferta, ya sea de manera individual o a través de un consorcio distinto.

73. Cabe destacar que la restricción contenida en el artículo 20 del RENAC se limita a prohibir la inscripción en un mismo tipo de registro a empresas con uno o más socios, directores, gerentes y/o representantes comunes y establece, además, que igual prohibición regirá para las sociedades que sean socias o accionistas de otras sociedades. En consecuencia, su alcance se circunscribe a relaciones directas de propiedad o de administración⁹¹. En ese sentido, la regla podría ser susceptible de elusión mediante la

⁸⁸ En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

⁸⁹ Correspondientes a 1.M Montaje de Equipos Eléctricos, 2.M Montaje de Equipos Mecánicos, 3.M Montaje de Estructuras Metálicas y de Calderería y 1.O.C. Movimiento de Tierra, 2.O.C. Hormigón Estructural, 3.O.C. Pavimentos, 4.O.C. Hormigón Armado (pilotes y tablestacas), 5.O.C. Obras de Colocación de Tuberías, 6.O.C. Obras de Arquitectura, 7.O.C. Galerías, Túneles, Piques y Cavernas, 8.O.C. Sondajes y Prospección, 9.O.C. Dragados, 10.O.C. Fundaciones, 11.O.C. Hormigones Marítimos, 12.O.C. Obras de Defensas Fluviales, 13.O.C. Revestimiento de Canales, 14.O.C. Puentes y Cruces Desnivelados, 15.O.C. Estructuras Metálicas (asociadas a obras civiles), 16.O.C. Excavaciones Subterráneas, 17.O.C. Seguridad Vial, 18.O.C. Señalización Horizontal, 19.O.C. Barreras y Elementos de Contención, 20.O.C. Cierres Perimetrales y Vallas de Seguridad, 21.O.C. Instalación de Tuberías de Agua Potable Rural y 22.O.C. Instalación de Tuberías de Aguas Servidas Rural. En Anexo del Reglamento de Contratistas del MOP, p. 9. Disponible en https://dgop.mop.gob.cl/uploads/sites/5/2025/03/Contratistas_Categorias_y_Especialidades.pdf [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁹⁰ En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

⁹¹ Véase: Respuesta MINVU a través de Oficio Ord. N°795 de fecha 15 de mayo de 2026, en respuesta al Oficio Ord. FNE N°928-2026.

utilización de estructuras societarias indirectas, lo que tendería a reducir su efectividad como herramienta para prevenir eventuales riesgos competitivos.

74. Esta Fiscalía realizó un ejercicio para comprobar la efectividad de la recién mencionada regla⁹², análisis que concluyó con el hallazgo de 14 empresas que mantienen, de forma indirecta, uno o más dueños en común con otra empresa inscrita en el mismo registro⁹³. Entre ellas destaca uno de los Solicitantes, Icafal⁹⁴.

75. Respecto de estas empresas relacionadas, se observa que sólo dos participaron simultáneamente en licitaciones del SERVIU de la Región del Maule, publicadas en los años 2020 y 2021⁹⁵, y que ello corresponde a un caso de participación minoritaria.

76. Cabe recordar que, para el caso de los contratistas del MOP, el H. Tribunal recomendó, en la Proposición Normativa N°20/2020, reemplazar la restricción de inscripción simultánea de personas relacionadas por la prohibición de su participación en una misma licitación, aproximándose a lo establecido en el artículo 9° de la actual Ley de Compras Públicas⁹⁶.

77. A juicio de esta Fiscalía, el criterio mencionado aborda adecuadamente los principales riesgos de coordinación a nivel de cada proceso de licitación, al establecer la inadmisibilidad de ofertas simultáneas de empresas relacionadas y disponer que, en dichos casos, solo se considere la oferta más conveniente. En efecto, este mecanismo -en la medida en que los licitantes puedan identificar la estructura societaria hasta sus niveles superiores, incluyendo al beneficiario final, en términos análogos a lo previsto en la Ley de Compras Públicas⁹⁷-

⁹² Con datos proporcionados por esta Fiscalía al H. Tribunal en autos Rol N°ERN-32-2023, a folio 140.

⁹³ Véase Tabla N°A.1 del Anexo Confidencial.

⁹⁴ Véase Figura N°A.1 del Anexo Confidencial.

⁹⁵ Licitaciones ID 653-60-O220 y 653-72-O121. Cabe señalar que la relación de propiedad se trata de una participación minoritaria cuya inscripción se encuentra suspendida provisionalmente. Mayor detalle en Figura N°A.2 del Anexo Confidencial.

⁹⁶ Ley de Compras Públicas, artículo 9°: *“El órgano contratante declarará inadmisibles las ofertas cuando determine que éstas no se ajustan a los requerimientos señalados en las bases de licitación, la ley o el reglamento.*

Asimismo, declarará inadmisibles una o más ofertas cuando se presenten en un procedimiento de contratación, ofertas simultáneas respecto de un mismo bien o servicio por parte de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial o relacionadas entre sí.

En este caso, el órgano contratante considerará para efectos de la evaluación de la licitación pública, sólo la oferta más conveniente, según se haya establecido en las bases, presentada por el grupo empresarial o las relacionadas entre sí, y declarará inadmisibles las demás (...).”

⁹⁷ El artículo 16 de la Ley de Compras Públicas contempla la creación de un registro electrónico oficial de proveedores, denominado “Registro de Proveedores”, en donde se inscribirán todas las

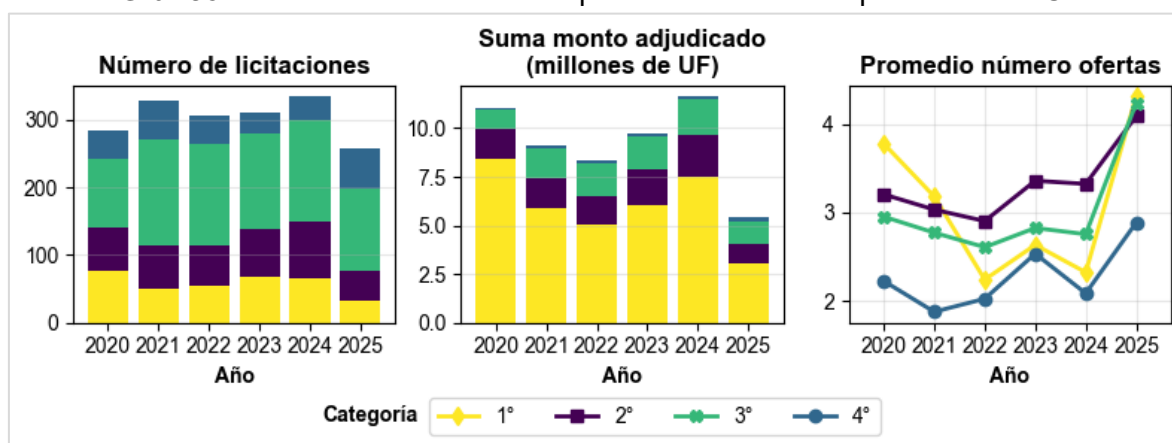
contribuiría a mitigar los riesgos asociados a: (i) la apariencia de competencia simulada por empresas relacionadas que pertenecen a un mismo grupo empresarial; y (ii) una coordinación entre participantes que tengan participaciones minoritarias entre sí o a través de un socio común.

III.1.3. Eventual efecto de la Solicitud en la participación de oferentes en licitaciones

- Nivel de participación en licitaciones de obras públicas

78. Con base en los datos de ChileCompra, entre los años 2020 y 2025, los registros del RENAC fueron utilizados en al menos 1.820 licitaciones de obras públicas convocadas y adjudicadas por los SERVIU con anterioridad al 14 de abril del presente año. En el Gráfico N°2, dichas licitaciones se agrupan según la categoría menos exigente requerida⁹⁸, y se presenta la evolución anual del número de licitaciones convocadas por los SERVIU, los montos adjudicados y el promedio del número de ofertas aceptadas en cada año.

Gráfico N°2: Licitaciones de obras públicas convocadas por los SERVIU.



Fuente: Elaboración propia con datos de ChileCompra.

79. A partir del Gráfico N°2 se infiere lo siguiente:

personas naturales y jurídicas que contraten con organismos del Estado. Dentro de ese registro, se deberá individualizar al o los beneficiarios finales de estos, con la finalidad de transparentar a las personas naturales que están detrás de las empresas y sociedades que ofertan y venden sus productos al Estado. Véase: <https://www.chilecompra.cl/2024/11/personas-juridicas-deberan-declarar-sus-beneficiarios-finales-completando-nueva-declaracion-jurada-del-registro-de-proveedores/> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

⁹⁸ Cabe señalar que, si bien en la mayoría (específicamente, 1.607) de las licitaciones que se revisaron en este informe se estableció una sola combinación de registro y categoría mínima a ser acreditada (por ejemplo, 3ª categoría o superior del registro "B1"), también se encontraron 213 procesos licitatorios menos exigentes, en tanto que permitían a los oferentes cumplir con al menos una de varias (entre dos a seis) combinaciones de registros y categorías mínimas. En estos casos se consideró la categoría menos exigente sin distinguir por tipo de registro.

- a. En primer lugar, la cantidad de licitaciones publicadas por año (gráfico a la izquierda) muestra una tendencia al alza entre los años 2020 y 2024, pasando desde aproximadamente 290 a 330 procesos, seguida de una caída en el 2025, en el que se registran cerca de 250 licitaciones. La mayoría de estos procesos exige como requisito encontrarse inscrito en, al menos, la 3ª categoría de algún registro del RENAC.
- b. En segundo lugar, el monto adjudicado (gráfico central) fluctúa entre 8 y 11 millones de UF durante los primeros años del período analizado, alcanzando su nivel máximo en 2024 y disminuyendo de manera importante en 2025. Desde la perspectiva del gasto público, el grupo más relevante corresponde a las licitaciones que requieren inscripción en la 1ª categoría de algún registro del RENAC.
- c. Finalmente, el número promedio de oferentes (gráfico a la derecha) varía según la categoría exigida, concentrándose, en general —con la excepción de la 4ª categoría— entre 2,5 y 4,5 ofertas aceptadas por licitación⁹⁹. En particular, en las licitaciones correspondientes a la 1ª categoría, se observa que, entre 2022 y 2024, se produjo una disminución relevante en el número promedio de ofertas admitidas, en un contexto complejo para empresas constructoras, caracterizado por problemas de acceso al financiamiento y alza en el precio de materiales, según informó el MOP al Senado¹⁰⁰.

80. El bajo número promedio de ofertas aceptadas en licitaciones de obras públicas ya ha sido notado previamente por el H. Tribunal, tanto respecto de proyectos financiados a través del MOP¹⁰¹ como en licitaciones municipales¹⁰². Asimismo, esta problemática fue

⁹⁹ Nótese que la 4ª categoría presenta el menor número de ofertas en promedio por licitación, al mismo tiempo que corresponde a la categoría con mayor número de inscritos para los registros asociados al rubro de edificación (A1 y A2) y urbanización (B1 y B2). La menor participación podría deberse, para este caso en particular, al menor atractivo de los proyectos licitados, en términos monetarios (como se observa en el gráfico de montos totales adjudicados, al centro, la suma de color azul), frente a otras obras o actividades que se realicen en el sector privado, como subcontratistas, o que les adjudiquen otros organismos públicos.

¹⁰⁰ Véase: Notas de prensa de fecha 5 de enero y 28 de julio del año 2023 del Senado. Disponibles, respectivamente, en: <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/abordan-la-grave-situacion-que-enfrentan-las-obras-publicas-lo-largo-del> y <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/conocen-estado-de-avance-de-los-contratos-de-obras-publicas> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

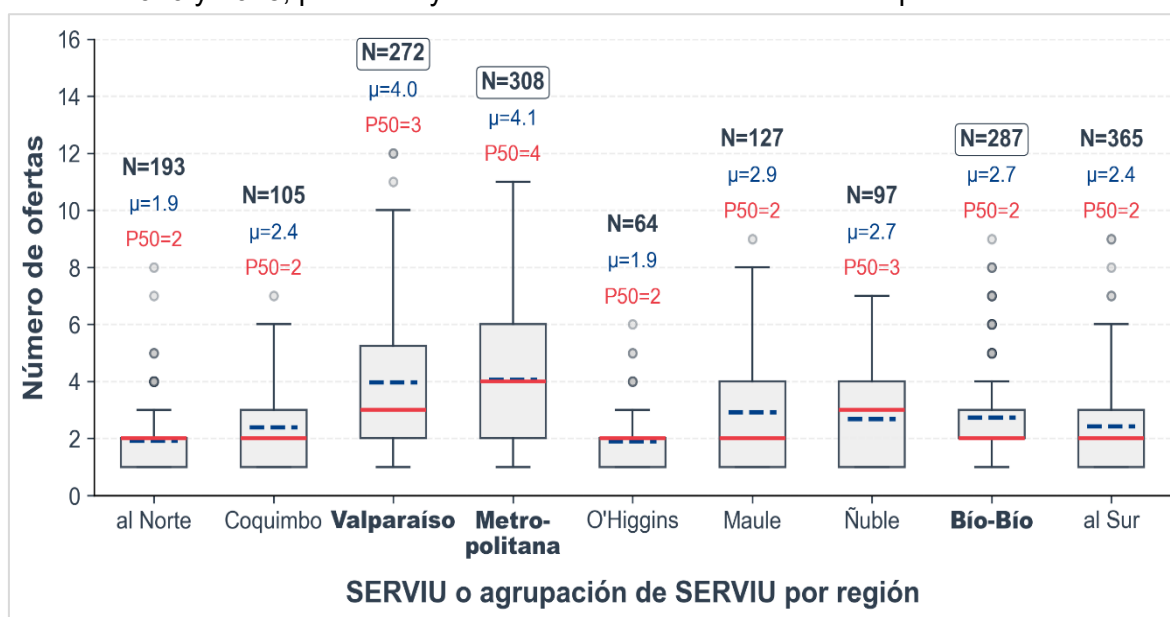
¹⁰¹ H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafo 24, en la que se determina un número promedio de 3,4 ofertas efectivamente presentadas en licitaciones del MOP.

¹⁰² Aporte Antecedentes FNE Rol N° NC 482-2020 del H. Tribunal, párrafo 152 y 157, en que señala un promedio de 2,8 ofertas admisibles con una mediana de 2, por licitación municipal, destacándose que la situación no es homogénea a lo largo de Chile, sino que se tiene un promedio de ofertas aceptadas de 4,4 para la región Metropolitana y ese valor cae a 2,4 para las municipales pertenecientes a las otras regiones del país. Adicionalmente, en las ICG N°6, párrafo 75, se indica que ChileCompra informó un promedio de 3,8 oferentes con propuestas admisibles, entre los años 2018 y 2019.

analizada por esta Fiscalía en el estudio de mercado sobre compras públicas¹⁰³, el que sostuvo que esta baja participación en licitaciones se debía a problemas de diseño del proceso por parte de los órganos públicos -que limitan los mercados, y con ello el potencial número de oferentes- y a que las bases de licitación contienen limitaciones a la competencia, como criterios innecesariamente exigentes en relación con el bien requerido¹⁰⁴.

81. Al igual que en el caso de las municipalidades, se observa una dispersión entre regiones -en este caso, entre distintos SERVIU- en cuanto al número de obras públicas licitadas, las características de los proyectos y el número de ofertas aceptadas por licitación. En el Gráfico N°3 se presenta, mediante diagramas de caja, dicha dispersión para cada SERVIU o agrupaciones de SERVIU en las regiones del extremo norte y sur. Además, se indica el promedio y la mediana del número de ofertas aceptadas en cada grupo, con el objeto de facilitar su comparabilidad.

Gráfico N°3: Número de licitaciones publicadas y adjudicadas por SERVIU entre los años 2020 y 2025, promedio y mediana del número de oferentes por licitación.



Fuente: Elaboración propia con datos de ChileCompra.

82. De acuerdo con los datos del Gráfico N°3, los SERVIU que adjudicaron el mayor número de proyectos durante el periodo analizado corresponden a los de las regiones Metropolitana (308), del Bío-Bío (287) y de Valparaíso (272). Por otra parte, el número promedio de ofertas aceptadas por licitación fluctúa entre 1,9 y 4,1 entre los distintos

¹⁰³ FNE. Estudio de Mercado sobre Compras Públicas (EM05-2019), párrafo 476, en que se indica que para el 40% de las licitaciones se observó un número bajo de competidores (inferior a 3) y que ellas representaron el 56% del volumen del gasto.

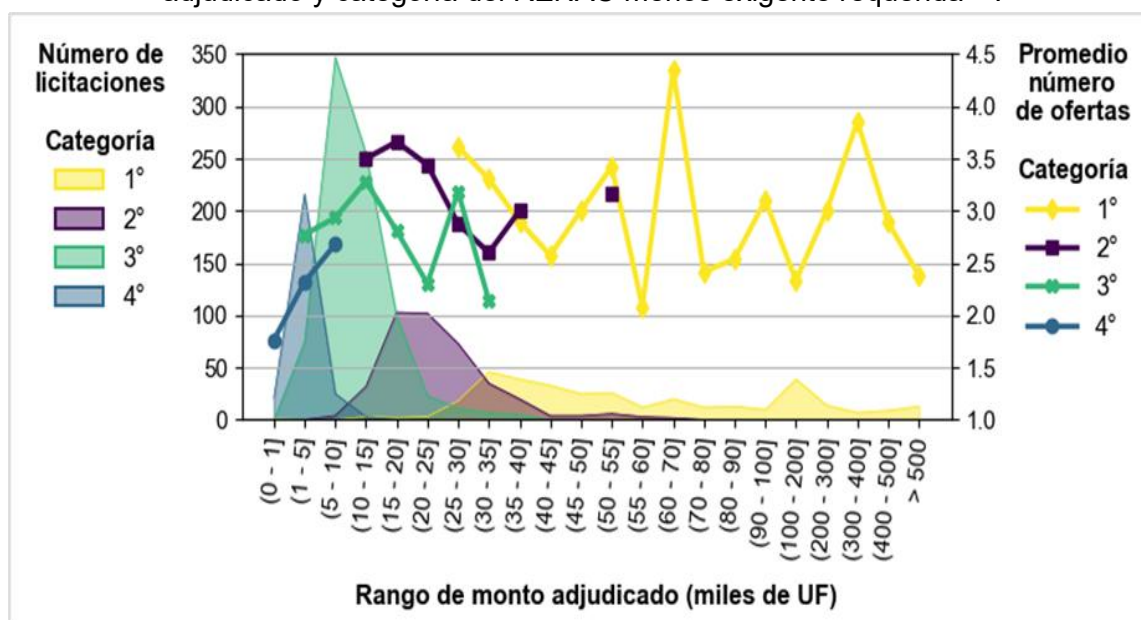
¹⁰⁴ Ibid., p. 14.

SERVIU, mientras que la mediana se sitúa mayoritariamente entre dos y tres ofertas por licitación. Cabe destacar que sólo las licitaciones del SERVIU de la Región Metropolitana presentan una mediana de cuatro ofertas, lo que da cuenta de un mayor grado de competencia en ese caso.

83. Es preciso señalar que, en este caso particular y a partir de lo ilustrado en el Gráfico N°4, no es posible concluir, de manera preliminar, que el reducido promedio de ofertas aceptadas por licitación se explique por una aplicación restrictiva de las categorías exigidas por parte de los SERVIU, ni que estas se configuren como una barrera a la entrada o a la expansión. Lo anterior, atendido que se observa una correspondencia razonable entre la magnitud de los montos adjudicados y la categoría mínima exigida en cada licitación.

84. En efecto, en el Gráfico N°4 se presenta, para cada grupo de licitaciones según la categoría mínima exigida en alguno de los registros del RENAC, el número de procesos licitatorios de acuerdo con los montos adjudicados y el número promedio de ofertas aceptadas en cada caso¹⁰⁵.

Gráfico N°4: Número de licitaciones y promedio de ofertas admisibles según monto adjudicado y categoría del RENAC menos exigente requerida¹⁰⁶.



Fuente: Elaboración propia con datos de ChileCompra.

85. A partir del Gráfico N°4, se observa que las primeras categorías (colores amarillo y morado) fueron requeridas en las licitaciones de mayores montos adjudicados (a la derecha

¹⁰⁵ Se graficó el número promedio sólo cuando hubo más de 5 procesos de licitación en el grupo respectivo.

¹⁰⁶ Sólo se informa el número promedio de ofertas admitidas en aquellos casos con más de 5 observaciones.

del gráfico), mientras que los montos más bajos (a la izquierda) se corresponden con categorías de menor exigencia (3ª y 4ª, con colores verde y azul, respectivamente). Lo anterior da cuenta de la correspondencia entre la magnitud del proyecto y la categoría requerida.

86. Asimismo, en el Gráfico N°4 se advierten áreas de traslape entre los montos adjudicados en distintas categorías del RENAC, correspondientes a casos en que los SERVIU lograron adjudicar montos similares en licitaciones con categorías diferentes. Estos casos se producen cuando las licitaciones que establecieron una categoría más exigente como requisito tuvieron procesos más competitivos que aquellas licitaciones con una categoría de menor exigencia (es decir, cuando se presentó en promedio un mayor número de ofertas)¹⁰⁷. Lo anterior podría estar relacionado con la facultad que tienen los SERVIU de autorizar la participación de contratistas aun cuando el monto de la licitación “corresponda a una categoría superior de aquella en que se encuentre inscrito”, conforme se establece en el artículo 25 del Reglamento de Contratos.

87. En el Gráfico N°4 también se advierte que las licitaciones convocadas por los SERVIU presentan una amplitud significativa en cuanto a los montos adjudicados, con valores que van desde menos de 1.000 UF hasta cifras superiores a las 500.000 UF¹⁰⁸. En particular, en el caso de las licitaciones que exigieron inscripción en la 1ª categoría del RENAC, los montos adjudicados fluctúan entre las 35.000 UF y más de 500.000 UF, lo que da cuenta de que un mismo registro puede abarcar proyectos de diversa magnitud, en línea con lo mencionado por Icafal a esta Fiscalía¹⁰⁹.

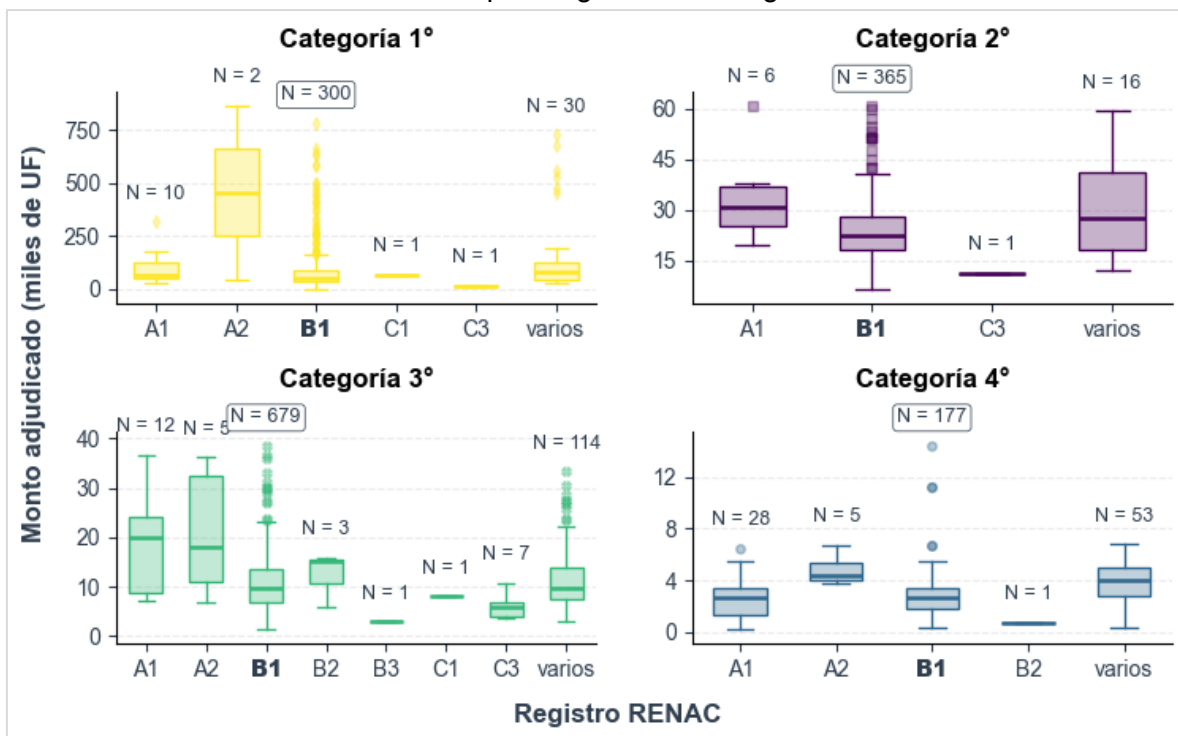
88. Esta dispersión se aprecia con mayor detalle en el Gráfico N°5, en el que se presenta, para cada agrupación de licitaciones según la categoría mínima exigida, la dispersión de los montos adjudicados por tipo de registro del RENAC.

¹⁰⁷ En el Gráfico N°4, nótese que en las áreas de traslape, la línea asociada a la categoría más exigente se encuentra, en la mayoría de los casos, por sobre la línea con una categoría inferior. Esto es, la línea amarilla (1ª categoría) por sobre la línea morada (2ª categoría) y esta por sobre la línea verde (3ª categoría) la que, del mismo modo, se encuentra por sobre la línea azul (4ª categoría).

¹⁰⁸ Sin perjuicio de esta dispersión, el mayor número de licitaciones se concentra en montos entre aproximadamente 10.000 y 40.000 UF y, en esos casos, se requirieron registros RENAC de categorías 2ª (color morado) y 3ª (color verde) principalmente. Esto último, en concordancia con lo observado en el Gráfico N°2, del que se extrae que el mayor número de licitaciones (primer gráfico a la izquierda) se concentra en el grupo en que se estableció como requisito la 3ª categoría (color verde) de algún registro del RENAC.

¹⁰⁹ En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

Gráfico N°5: Dispersión de los montos adjudicados según registro y categoría mínima establecida para alguno de los registros.



Fuente: Elaboración propia con datos de ChileCompra.

89. De acuerdo con lo verificado en el Gráfico N°5, el registro de obras viales (B1) es el exigido con mayor frecuencia por los SERVIU y también corresponde al que presenta la mayor dispersión en términos del monto adjudicado por licitación. Esta dispersión se acentúa particularmente en aquellos procesos en que se estableció como requisito encontrarse inscrito en la 1ª categoría del respectivo registro. Lo anterior podría dar cuenta de la conveniencia de avanzar hacia una mayor segmentación del registro, según tipo y magnitud de las obras, en el caso que se mantenga la obligación establecida en el artículo 20 del RENAC.

- **Probabilidad de una mayor participación si se elimina restricción al registro**

90. La modificación propuesta por los Solicitantes presenta similitudes con aquella implementada para el Reglamento de Contratos del MOP en el año 2024, a través del Decreto N°156 MOP. En este contexto, resulta pertinente analizar si dicho cambio normativo generó los beneficios a la competencia alegados por los Solicitantes.

91. En primer lugar, en relación con un eventual aumento de los potenciales competidores en licitaciones públicas del MOP, derivado de un mayor número de empresas registradas, el propio organismo informó un incremento poco significativo, correspondiente a solo seis

nuevos contratistas con posterioridad a la implementación de la modificación¹¹⁰. Estos antecedentes sugieren que la regulación anterior no constituía un obstáculo sustancial para la participación de empresas vinculadas y que, en la práctica, la existencia de estructuras societarias complejas habría permitido eludir dicha restricción.

92. En segundo lugar, consultado respecto de un eventual aumento en el número de oferentes por licitación, el MOP señaló que el incremento observado durante el año 2025 no puede atribuirse directamente al cambio normativo introducido en el año 2024, sino que respondería a otros factores¹¹¹. Al respecto, tanto el MOP como los Solicitantes¹¹² coincidieron en que dicho aumento se explicaría fundamentalmente por la reducción de la actividad constructiva en el sector privado y por la disminución del número de licitaciones convocadas por los organismos públicos, lo que habría concentrado la participación de contratistas en los procesos de contratación pública.

93. Este comportamiento también se observa en el Gráfico N°2 respecto de las licitaciones de obras públicas convocadas por los SERVIU, donde el año 2025 presenta el menor número de licitaciones y el mayor promedio de ofertas aceptadas, factores que pueden haber contribuido al menor nivel de gasto público registrado en dicho año.

94. En consecuencia, no es posible afirmar con certeza que la modificación introducida en el 2024 por el MOP haya derivado en un escenario de mayor competencia en los procesos de contratación pública. Sin embargo, de manera preliminar, tampoco se identifican efectos perjudiciales para la competencia asociados a este cambio normativo, pues se ha implementado también la restricción a la participación de empresas relacionadas como oferentes en un mismo proceso licitatorio. En este sentido, el análisis sugiere que, bajo la regulación vigente del RENAC, si se implementase una modificación equivalente a la del Reglamento de Contratistas del MOP, tendría un efecto de carácter neutral desde la perspectiva de la dinámica competitiva y un efecto positivo respecto de la flexibilidad de estructuras societarias que pueden adoptar los grupos de empresas contratistas.

95. Finalmente, respecto al Decreto N°150 MOP, que entró en vigencia el 27 de febrero del presente año, ni esta Fiscalía ni el MOP disponen de antecedentes suficientes que permitan evaluar su impacto competitivo.

¹¹⁰ En toma de declaración del MOP realizada ante esta Fiscalía de fecha 7 de abril de 2026.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² En toma de declaración de Icafal realizada ante esta Fiscalía de fecha 10 de abril de 2026.

III.1.4. Conclusiones o consideraciones finales

96. En atención a los antecedentes recabados por esta Fiscalía, el análisis de la regulación aplicable y las prácticas de diseño de bases de licitación por los SERVIU y el MINVU, se estima adecuado, para la promoción de la competencia, una revisión de las normas que regulan las licitaciones de obras convocadas por estos servicios.

97. En primer término, y desde una perspectiva más general, se propone evaluar si aún es pertinente la excepción contenida en el artículo 3º, letra e), de la Ley de Compras Públicas, que excluye los contratos de obras de estos servicios de una parte relevante de las más recientes mejoras de dicha regulación general. Lo anterior, considerando que actualmente las reglas de diseño y ejecución de sus licitaciones de obras están contenidas en normas de rango reglamentario, que no han sido actualizadas con las mejores prácticas regulatorias tras años de experiencia en licitaciones de otras entidades y en materias de compras públicas en general.

98. En particular, respecto de las modificaciones propuestas por los Solicitantes, esta Fiscalía considera positivo eliminar la prohibición de inscripción simultánea de empresas relacionadas en un mismo registro y categoría, siempre que ello vaya acompañado de una restricción a su participación simultánea en un mismo proceso licitatorio, como establece el artículo 9º de la Ley de Compras Públicas. De lo contrario, se generarían los riesgos de coordinación que fueron señalados por la Fiscalía y recogidos por el H. Tribunal en la Proposición Normativa N°20/2020¹¹³, los que se encuentran presentes en las licitaciones analizadas en este caso: (i) simulación de competencia entre oferentes relacionados, para el reparto de licitaciones a ser adjudicadas; (ii) riesgos de coordinación entre oferentes independientes mediante participaciones minoritarias o socios comunes; y (iii) transferencia de información estratégica entre empresas competidoras.

99. En este contexto, considerando que la experiencia del MOP tras la eliminación de la restricción no ha evidenciado efectos adversos o anticompetitivos relevantes, y que la actual regla del artículo 20 del Reglamento del Registro de Contratistas no es suficientemente efectiva para inhibir la conformación de estructuras societarias complejas, esta Fiscalía estima prudente eliminar la prohibición de inscripción simultánea de empresas relacionadas, siempre que ello se acompañe de mecanismos menos rígidos, pero suficientes, para mitigar los riesgos asociados a la participación simultánea de empresas relacionadas en una misma licitación¹¹⁴.

¹¹³ H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafos 31 a 38.

¹¹⁴ Véase lo señalado en el Aporte de Antecedentes FNE Rol ERN N°26-2018 del H. Tribunal, p. 26, pie de página 75.

100. Entre estos -y tal como se estableció en la Proposición Normativa N°20/2020 del H. Tribunal- destacan la modificación de la restricción para impedir la participación simultánea de empresas relacionadas en una misma licitación, la exigencia de declaraciones juradas, y la obligación de informar oportunamente cambios en la propiedad y administración de las sociedades.

101. Adicionalmente, esta Fiscalía estima que deben establecerse resguardos específicos respecto de la acreditación de experiencia en el registro, a fin de evitar conductas oportunistas tales como la transferencia artificial de experiencia o el uso estratégico de profesionales compartidos entre empresas relacionadas con el fin de mejorar su categorización en los registros u obtener ventajas con respecto a dicho ítem en la presentación de sus ofertas.

102. Por otra parte, cabe considerar que la reducción de las cargas administrativas para actuar conjuntamente -al sustituirse el recurso excepcional de los consorcios por la participación a través de empresas de propiedad común- podría traducirse en una disminución del número de ofertas efectivamente independientes en cada licitación. En efecto, la mayor facilidad y el menor costo de concurrir de manera conjunta podrían incentivar a que empresas independientes se presenten sistemáticamente como un único oferente, desincentivando su participación individual. Este eventual efecto podría mitigarse mediante el establecimiento de la no transferibilidad de la experiencia entre empresas relacionadas.

103. Por último, y en el caso de que el H. Tribunal estimare conveniente mantener la restricción vigente, se recomienda avanzar hacia una mayor desagregación de los registros por tipo y magnitud de las obras, especialmente en las categorías superiores, con el objeto de reducir su amplitud y mitigar eventuales efectos restrictivos innecesarios sobre la competencia.

III.2. EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO SOBRE LA SUBCONTRATACIÓN

III.2.1. Definición de subcontratación

104. Según los Solicitantes, la definición del artículo 183-A del Código del Trabajo no sería del todo adecuada, en la medida en que responde a una concepción más tradicional de la subcontratación, centrada en la provisión de mano de obra. Explicaron que, especialmente en ámbitos de la construcción, la provisión de materiales suele ir acompañada de su instalación, la cual exige conocimientos técnicos específicos y, en muchos casos,

capacitación o certificación otorgada por el propio fabricante¹¹⁵. De este modo, se difuminarían los límites entre suministro de material y prestación de servicio, no siendo correctamente capturado por la definición laboral.

105. Por otro lado, considerando que la reciente modificación al Reglamento para Contratos de Obras Públicas del MOP incorporó una definición de subcontratación para ese tipo de proyectos, esta Fiscalía consultó a los Solicitantes respecto de su idoneidad, quienes la estimaron adecuada o, al menos, más pertinente que la definición actualmente contenida en el Código del Trabajo¹¹⁶. La definición de subcontratación utilizada por el MOP en el señalado reglamento corresponde a:

“Artículo 4. Para la correcta interpretación del Reglamento, se entiende por: (...)

46) Subcontratación: Acuerdo contractual de naturaleza privada en virtud del cual el contratista de una obra pública, previa autorización de la Dirección respectiva, le encarga a un tercero, persona natural o jurídica, denominado subcontratista, ejecutar parte de las obras, manteniendo el contratista la total responsabilidad de la ejecución del contrato, con estricto arreglo a lo dispuesto en este reglamento, las Bases Administrativas, Especificaciones Técnicas, planos y los demás antecedentes y documentos que lo integran, incluido el cumplimiento de las obligaciones normativas, administrativas y convencionales derivadas de su relación contractual con la Dirección. No se considerarán subcontratos para los efectos de este reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la demás normativa vigente, aquellos acuerdos que puedan suscribir los contratistas con terceros, que no tengan por objeto la ejecución de parte de la obra”.

106. No obstante, según los Solicitantes, aun cuando se incorporase una definición uniforme de este estilo para los contratos del SERVIU, persistiría el problema de fondo, que consiste en la ausencia de un criterio unificado por parte de quienes interpretan y fiscalizan en terreno la normativa, esto es, los inspectores técnicos de obra¹¹⁷.

107. En consecuencia, esta Fiscalía estima que, en materia de subcontratación, se puede avanzar en una definición como la planteada por el MOP, y que, a la vez, resultaría pertinente que el MINVU y/o los propios SERVIU establezcan lineamientos claros respecto de su alcance, precisando las situaciones que comprende y las que quedan excluidas -al menos en los aspectos más habituales de este tipo de contratos- con el objeto de favorecer una aplicación uniforme por parte de los inspectores técnicos de obras.

¹¹⁵ En toma de declaración de Icafal realizada ante esta Fiscalía de fecha 10 de abril de 2026.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

III.2.2. Beneficios y riesgos de la subcontratación

108. La subcontratación puede reducir barreras a la entrada y favorecer la participación de un mayor número de oferentes, tanto de manera directa como indirecta¹¹⁸. De manera directa porque los oferentes no necesitan contar por sí solos con todas las capacidades o especialidades requeridas, y de forma indirecta porque empresas de menor tamaño pueden consolidarse mediante la acumulación de experiencia y capacidades a través de su rol como subcontratistas. Este tipo de subcontratación, entre empresas que no compiten, se denomina subcontratación vertical.

109. Por otra parte, los riesgos para la libre competencia derivan de la subcontratación entre empresas que compiten o podrían competir entre sí en licitaciones, denominada subcontratación horizontal. En primer lugar, la competencia entre oferentes podría debilitarse, ya que un competidor puede presentar una oferta menos agresiva con la expectativa de ser subcontratado por el adjudicatario. En segundo lugar, la interacción entre empresas competidoras, con motivo de la subcontratación y en el contexto de licitaciones recurrentes, eleva el riesgo de coordinación en futuras licitaciones. En este sentido, la OCDE ha advertido sobre algunas prácticas de subcontratación que pueden revelar problemas de competencia en procesos de licitación¹¹⁹.

110. En tercer lugar, la subcontratación horizontal puede reducir el número de oferentes independientes y debilitar la intensidad competitiva en el largo plazo, al desincentivar el registro en el RENAC de empresas con capacidad actual o potencial de competir en licitaciones, ya que pueden participar en el mercado como subcontratistas -con menores costos administrativos y responsabilidades asociadas- en lugar de hacerlo directamente.

111. En consecuencia, desde una perspectiva de libre competencia, el principio rector es la promoción de la subcontratación vertical, que favorece la participación de un mayor número de oferentes, y la restricción de la subcontratación horizontal, que se da entre actuales o potenciales competidores, con los riesgos de restricción a la competencia descritos en el párrafo anterior.

¹¹⁸ Aporte de Antecedentes FNE en Expediente Rol ERN N°26-2018, p. 28.

¹¹⁹ Específicamente, se indican como comportamientos sospechosos: (i) que el adjudicatario subcontrate trabajos de oferentes que perdieron la licitación y (ii) que el primer adjudicatario no acepte el contrato y luego participe de la realización de las obras como subcontratista. OCDE (2025), *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update)*, OECD Publishing, Paris, p. 27. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/cbe05a56-en> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

III.2.3. Restricciones a la subcontratación horizontal

112. En el caso de las contrataciones de obras públicas por parte de los SERVIU, pudo constatarse que la regulación no establece restricciones expresas a la subcontratación horizontal. Por el contrario, incluso se permite la subcontratación de la totalidad de las obras cuando el SERVIU lo autoriza¹²⁰, sin que se adopten medidas destinadas a atender los riesgos de reducción de la competencia descritos en la sección anterior.

113. A juicio de esta Fiscalía, y en línea con la recomendación del H. Tribunal en la Proposición Normativa N°20/2020¹²¹, no debiera permitirse la subcontratación de empresas que estén inscritas en el mismo registro y categoría que la empresa que se adjudicó la licitación. Lo anterior es sin perjuicio de la recomendación formulada en esta presentación respecto de la idoneidad de una mayor segmentación en los registros, especialmente para el caso de obras de vialidad¹²².

114. Ahora bien, se ha identificado en algunas licitaciones¹²³ que restricciones similares se han implementado para la etapa de presentación de ofertas junto con exigir -en esa misma oportunidad- el listado de los futuros subcontratistas asociados a una propuesta, estableciendo causales de inadmisibilidad de éstas: (i) el oferente no podrá subcontratar con un contratista que participe en el mismo proceso licitatorio, debiendo rechazarse ambas ofertas; y (ii) el oferente no podrá subcontratar con un contratista, que, estando inscrito en el RENAC, compartan la misma categoría exigida para participar en la respectiva licitación; debiendo rechazarse la oferta para el resguardo de los riesgos referidos. Si bien se valora la intención de evitar conductas de coordinación con este tipo de cláusulas, en opinión de la Fiscalía, la forma en que se han implementado podría ser contraproducente respecto de sus efectos para la competencia en la licitación.

115. La mencionada medida, en cuanto obliga a identificar ex ante a los posibles subcontratistas de cada oferente y, a la vez, genera una sanción de inadmisibilidad en caso que alguno de los incluidos como subcontratistas efectivamente participe como oferente en el mismo proceso licitatorio, desde la perspectiva de la libre competencia reduce el número de potenciales oferentes y podría, inadvertidamente, reforzar la estabilidad de conductas

¹²⁰ Reglamento de Contratos, artículo 55, y Anexo Complementario. Respecto del segundo, véase Figura N°2, *supra*.

¹²¹ H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, p. 31, letra c. numeral iii, en base a los argumentos presentados en la página 25, párrafo 64.

¹²² Véase conclusiones de la sección III.3, párrafo 103, *supra*.

¹²³ Véase, por ejemplo, en proceso de licitación ID 704093-36-O124, punto 24.16 de las Bases de Licitación, disponibles en: <http://www.mercadopublico.cl/fichaLicitacion.html?idLicitacion=704093-36-O124> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

coordinadas, al incrementar los costos de desvío de un eventual acuerdo colusorio. En efecto, al sancionar con la inadmisibilidad tanto al oferente que presenta una oferta competitiva como a aquel que eventualmente lo subcontrata, se desincentiva la ruptura de posibles acuerdos previos entre competidores, al castigar incluso a quienes deciden apartarse de dicho esquema. Por el contrario, el efecto pro-competitivo de este tipo de restricciones se logra de manera adecuada cuando, una vez adjudicada la obra, se presente el listado de subcontratistas y obras asociadas para su aprobación por el ente licitante.

116. En la misma línea, una modificación que sería pertinente implementar para evitar el riesgo de conductas coordinadas se relaciona con el numeral 1.5 del artículo 31 del Reglamento de Contratos, que establece:

“Artículo 31.- Las propuestas se presentarán en dos sobres cerrados, denominados "Documentos Anexos" y "Oferta Económica" en los que se indicará el nombre, firma y domicilio del proponente o su representante legal. En cada uno de los sobres se indicará la designación del proyecto al cual corresponde la propuesta. (...)

1. En el sobre "Documentos Anexos", el proponente incluirá los siguientes antecedentes (...):

1.5.- Lista de los trabajos que se propone subcontratar, con indicación de las empresas subcontratistas correspondientes, las que deberán presentar certificado de inscripción vigente en el Renac, señalando, además, la parte de la obra en que van a intervenir. En las bases especiales podrá establecerse un porcentaje fijo como límite para la subcontratación de trabajos”.

117. Al respecto, esta Fiscalía recomienda que la identificación de los subcontratistas no sea exigida al momento de la presentación de las ofertas, sino que se difiera a una etapa posterior, una vez adjudicado el contrato. Lo anterior permitiría reducir los espacios de interacción y coordinación previa entre potenciales oferentes que, a su vez, podrían participar como subcontratistas, disminuyendo así el riesgo de intercambios de información sensible y de eventuales conductas anticompetitivas en el proceso licitatorio.

III.2.4. Obligación de registro para subcontratistas

118. Los Solicitantes proponen al H. Tribunal que se elimine la exigencia de que los subcontratistas deban encontrarse inscritos en el RENAC¹²⁴ cuando el valor del subcontrato es superior al 10% del monto del contrato o si, siendo inferior, supera las 8.000 UF¹²⁵. A su

¹²⁴ Solicitud de ERN, p. 49, letra b).

¹²⁵ Reglamento de Contratos, artículo 55.

juicio¹²⁶, tal limitación sería innecesaria porque la empresa que se adjudica la licitación es la responsable del contrato y, por tanto, no correspondería exigir certificaciones respecto de las capacidades técnicas y/o económicas de las empresas que ella subcontrata. Una recomendación de modificación en el mismo sentido fue acogida por el H. Tribunal en la Proposición Normativa N°20/2020 respecto de las obras licitadas por el MOP¹²⁷, la que fue adoptada por dicho organismo a principios del presente año bajo la condicionante de que se acredite la experiencia de aquellos subcontratistas que no estén inscritos en su registro¹²⁸.

119. En teoría, la obligación de subcontratar exclusivamente a empresas que se encuentren inscritas en el RENAC reduce los beneficios de la subcontratación vertical¹²⁹, y los Solicitantes señalaron que, en la industria, usualmente se externaliza entre un 40% y un 50% de las obras a especialistas¹³⁰. Tal limitación podría verse acentuada si se observa que, en la actualidad, hay pocas empresas inscritas en registros asociados a especialidades¹³¹.

120. Sin embargo, en la práctica, la obligación analizada no parece constituir una restricción activa, ya que los contratistas han encontrado mecanismos para implementar la subcontratación de manera funcional, consistentes principalmente en: (i) la segmentación de los trabajos que son subcontratados para que, individualmente, no superen los umbrales que hacen exigible la obligación del registro; (ii) la contratación de trabajadores de subcontratistas por parte de las empresas adjudicatarias de obras públicas, con el objeto de omitir la subcontratación; y (iii) la presentación de contratos de prestación de servicios¹³².

121. Por otra parte, los Solicitantes no señalaron enfrentar problemas derivados del menor número observado de empresas inscritas en registros asociados a especialidades, sino que

¹²⁶ En toma de declaración de Constructora Icafal-Sicomaq ante esta Fiscalía, de fecha 1 de abril de 2026.

¹²⁷ Solicitud de ERN, pp. 38 y siguientes.

¹²⁸ Decreto N°156, modifica el Decreto Supremo MOP N°75, de 2004, artículo 1°, número 12.

¹²⁹ Ya que probablemente con ello disminuiría el número de empresas elegibles para la subcontratación.

¹³⁰ Los Solicitantes agregaron que este porcentaje puede ser incluso mayor dependiendo del tipo de obra. En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

¹³¹ Véase Tabla N°2, *supra*, especialmente respecto de los registros B3, de obras de electrificación; C1, de instalaciones sanitarias; y C2, de instalaciones eléctricas domiciliarias. Estas últimas, con menos de 10 empresas registradas en cada categoría.

¹³² En base a los antecedentes recabados en declaraciones ante esta Fiscalía de: (i) MOP, con fecha 7 de abril de 2026; (ii) Constructora Icafal-Sicomaq Limitada, de fecha 1 de abril de 2026; e (iii) Icafal, de fecha 10 de abril de 2026. También, lo señalado en Aporte de Antecedentes FNE en Expediente Rol ERN N°26-2018, p. 31, párrafo 77.

indicaron capacitar y apoyar a las empresas que subcontratan para su inscripción en los registros de contratistas y, de ese modo, cumplir con la normativa¹³³.

122. En consecuencia, en opinión de esta Fiscalía, la obligación de registro en el RENAC para los subcontratistas no generaría una restricción relevante a la competencia ni a la competitividad de los contratistas. Adicionalmente, no se cuenta con antecedentes suficientes para extraer conclusiones a partir de la experiencia de licitaciones convocadas por el MOP, debido a que la última modificación adoptada por el organismo rige recién desde finales de febrero del presente año.

III.2.5. Límites en el porcentaje de subcontratación

123. La fijación de un límite porcentual a la subcontratación permite: (i) resguardar la integridad del contrato¹³⁴; (ii) mantener la dirección del desarrollo de las obras por parte del adjudicatario¹³⁵; y (iii) acotar el riesgo de coordinación entre potenciales competidores¹³⁶. Por otra parte, las limitaciones sobre el porcentaje de los trabajos que pueden ser subcontratados pueden reducir los beneficios de la subcontratación vertical. Por lo tanto, el límite óptimo de subcontratación es aquel que resguarda la responsabilidad del contratista y previene la coordinación horizontal, sin restringir innecesariamente la libertad de organización ni excluir a potenciales competidores.

124. El análisis realizado por esta Fiscalía sobre las bases de licitación y/o sus anexos complementarios¹³⁷ da cuenta de la heterogeneidad en la fijación de los límites de subcontratación establecidos entre los SERVIU, así como de una alta dispersión en el porcentaje establecido para el caso de la Región Metropolitana, que es la que concentra el mayor número de licitaciones¹³⁸.

¹³³ Por las restricciones analizadas en la sección III.3., de inscripción simultánea en personas relacionadas en un mismo registro y categoría.

¹³⁴ Toda vez que el contratista fue seleccionado en virtud de sus propias capacidades y no resulta coherente que delegue la ejecución de la obra de manera irrestricta en terceros que no fueron evaluados por el ente licitante.

¹³⁵ El ente licitante tiene interés legítimo en que quien ejecuta la obra tenga un vínculo directo y sustantivo con ella. Un límite preserva que el contratista principal mantenga dirección técnica efectiva sobre el proyecto.

¹³⁶ Ya que restringe la extensión de los vínculos económicos entre empresas potencialmente rivales y reduce el intercambio de información sensible que la subcontratación horizontal puede propiciar respecto de empresas que todavía no se encuentren inscritas en el RENAC y que cumplan con los requisitos técnicos y económicos para registrarse.

¹³⁷ Véase Gráfico N°1 y nota al pie 78, *supra*.

¹³⁸ Tal como se verifica en el Gráfico N°3, *supra*.

125. En este sentido, se recomienda la adopción de un límite máximo de subcontratación en el Reglamento de Contratos, de carácter porcentual y/o referido al monto total del contrato, que sea vinculante para los SERVIU y que pueda definirse para cada combinación de registro y categoría, de manera que se ajuste a la realidad de los contratos que se liciten. En este sentido, los Solicitantes señalaron estar conformes con que no se permita subcontratar la totalidad de las obras, pues ello redundaría en un traspaso del contrato¹³⁹.

126. Con todo, de acuerdo con lo descrito en la sección anterior, la fiscalización del cumplimiento del límite de subcontratación se dificulta en virtud de: (i) la amplitud de las actividades que podrían considerarse como subcontratación, dependiendo del criterio del inspector de obras correspondiente; y (ii) las prácticas que adoptarían las empresas para eludir su control. Adicionalmente, en este caso tampoco se cuenta con antecedentes suficientes para inferir un efecto determinado en el comportamiento de los oferentes con base en el aumento del límite máximo de subcontratación implementado por el MOP, desde un 30% a un 50%, debido a que la modificación adoptada por dicho organismo rige sólo a partir de finales de febrero del presente año.

127. Por último, en opinión de esta Fiscalía, aplicando los argumentos revisados a nivel de subcontratista, en el Reglamento de Contratos debiera establecerse que los subcontratistas no podrán, a su vez, subcontratar las labores que se les asignen. Esto, en línea con lo ya establecido por el SERVIU de la Región de Coquimbo¹⁴⁰.

III.2.6. Conclusiones o consideraciones finales

128. Desde la perspectiva de la libre competencia, esta Fiscalía recomienda implementar las siguientes modificaciones al Reglamento de Contratos: (i) incorporar una definición de subcontratación adecuada a los proyectos desarrollados por los SERVIU y el MINVU, con lineamientos claros y objetivos para su aplicación por los inspectores de obras; (ii) prohibir expresamente la subcontratación horizontal entre empresas del mismo registro y categoría del RENAC; (iii) establecer un límite porcentual máximo de subcontratación, de carácter nacional y vinculante, cuyo valor pueda definirse según cada combinación de registro y categoría; y (iv) prohibir a los subcontratistas la subcontratación de las labores que se les asignen.

¹³⁹ En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

¹⁴⁰ Por ejemplo, en el punto 23.16 de las bases de licitación del proceso ID 894863-37-O120, pp. 34-35. Disponible en: <http://www.mercadopublico.cl/fichaLicitacion.html?idLicitacion=894863-37-O120> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

129. Por último, la eliminación de la exigencia de registro en el RENAC para los subcontratistas, si bien podría simplificar los procedimientos administrativos, en la práctica no parece operar como una barrera activa a la competencia.

III.3. EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

III.3.1. Ausencia de un mecanismo de resolución de conflictos

130. Tal como se señaló previamente, según los Solicitantes, la normativa vigente carecería de mecanismos eficaces y oportunos para la resolución de conflictos durante la ejecución de las obras. Lo anterior obligaría a las partes a recurrir a instancias administrativas o judiciales cuyos tiempos resultarían incompatibles con la dinámica de los proyectos, generando incertidumbre, retrasos, mayores costos y desincentivos a la participación. Por este motivo proponen la incorporación de mecanismos especializados y expeditos para una adecuada gestión de controversias.

131. Este mismo tópico fue discutido en el contexto de la Proposición Normativa N°20/2020 del H. Tribunal, en que reconoció que la ausencia de un mecanismo de resolución de conflictos redundaba en mayores riesgos para los contratistas -al menos teóricamente-, impactando, por tanto, en el valor de las ofertas presentadas en las licitaciones¹⁴¹. Por lo anterior, el H. Tribunal recomendó la implementación de un mecanismo para reducir la conflictividad en una etapa temprana de las obras¹⁴². Dicha recomendación debía tomar en consideración el plan piloto que, en ese entonces, estaba llevando a cabo el MOP en un número limitado de contratos¹⁴³.

III.3.2. Experiencia del plan piloto del MOP

132. El referido plan piloto del MOP se inició en el año 2019 con la colaboración de la CChC, y tuvo por objetivo que cada contrato de obra pública contara con un panel de expertos que acompañara a las partes durante toda su ejecución. Asimismo, se proyectaba que dicha iniciativa derivara en una modificación al Reglamento de Contratos del MOP, a fin de consagrar formalmente este mecanismo¹⁴⁴.

¹⁴¹ H. Tribunal, Proposición Normativa N°20/2020, párrafo 82°.

¹⁴² Ibid., párrafo 83°.

¹⁴³ Ibid., párrafo 83° y 84°.

¹⁴⁴ Diario Financiero. Noticia de 4 de julio de 2019: "*Jorge Letelier: 'El objetivo es que este mecanismo opere en todos los contratos del MOP en 2021'*", disponible en: <https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/jorge-letelier--xxxel-objetivo-es-que-este-mecanismo-opere-en-todos-los-contratos-del-mop-en-2021xxx-diario-financiero.pdf> [fecha de última consulta: 28 de mayo de 2026].

133. Sin embargo, hasta la fecha, dicho mecanismo se implementó exclusivamente en cuatro contratos y solo en uno de ellos se constituyó un panel técnico, debido a que no tuvo una evaluación positiva. Según lo señalado por el MOP, el principal obstáculo para su funcionamiento radicó en que las decisiones de los expertos no resultaban vinculantes para las partes¹⁴⁵. Actualmente se encuentra en evaluación cuál sería un método adecuado de solución de controversias, pudiendo ser un arbitraje obligatorio, un panel técnico, *dispute boards*, mediación con transacción, entre otros¹⁴⁶.

134. Según señaló el MOP, uno de los principales motivos de conflicto en los contratos radicaba en la discusión sobre solicitudes de plazos adicionales a los contratistas para la ejecución de las obras. En su mayoría, estos conflictos pasaban, en primer lugar, por instancias administrativas (recursos de reposición y jerárquicos), así como ante Contraloría, siendo las demandas judiciales poco frecuentes¹⁴⁷.

III.3.3. Resolución de conflictos en contratos del MINVU y los SERVIU

135. En el caso de los contratos de obras del MINVU, los Solicitantes señalan que, al no existir un procedimiento formal, recurren a la FTO, la que en la práctica tiene la capacidad de canalizar asuntos ante las entidades correspondientes, o bien recurren a las SEREMIS o directores de departamento, a través de la Ley de Lobby, formulando sus requerimientos¹⁴⁸. Asimismo, señalan que los principales focos de conflicto corresponden a aquellos casos en que deben realizar traslados de redes eléctricas -por la dificultad en coordinar y al mismo tiempo asegurar la continuidad del servicio- y a los procesos de expropiación, cuando las propiedades aún se encuentran habitadas¹⁴⁹. Ambas situaciones atrasarían el desarrollo de obras y su pago, el que, en muchas ocasiones, sería proporcional al avance de estas.

III.3.4. Conclusiones o consideraciones finales

136. A partir de lo expuesto, se concluye que la ausencia de mecanismos eficaces y oportunos de resolución de controversias durante la ejecución de obras genera incertidumbre, retrasos y mayores costos, afectando tanto la ejecución de los proyectos como la competitividad en las licitaciones. En línea con lo advertido por el H. Tribunal en la

¹⁴⁵ En toma de declaración del MOP ante esta Fiscalía, de fecha 7 de abril de 2026.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ En toma de declaración de Icafal ante esta Fiscalía, de fecha 10 de abril de 2026.

¹⁴⁹ Ibid.

Proposición Normativa N°20/2020, resulta necesario contar con instancias que permitan abordar los conflictos en etapas tempranas, reduciendo riesgos y evitando su escalamiento.

137. Esto es patente en el caso de los contratos de obras del MINVU y los SERVIU, en cuanto la actual ausencia de procedimientos formales ha derivado en soluciones informales y poco estandarizadas, lo que refuerza la necesidad de institucionalizar mecanismos claros, transparentes y predecibles, que permitan una gestión más eficiente de las controversias y reduzcan la discrecionalidad en su resolución.

138. Asimismo, cabe señalar que la experiencia del plan piloto del MOP evidencia que el diseño del mecanismo es un punto esencial para su funcionamiento, especialmente en lo relativo al carácter vinculante de las decisiones. En este sentido, se recomienda evaluar la implementación de un mecanismo de resolución de controversias que las propias partes estimen más adecuado, atendidas las características específicas de estos contratos y la naturaleza de los conflictos recurrentes que en ellos se presentan, tales como las ampliaciones de plazo, traslado de redes y expropiaciones.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

139. En materia de contratos de obras públicas que son adjudicados mediante licitaciones públicas convocadas por el MINVU y/o los SERVIU, los Solicitantes pidieron al H. Tribunal realizar una recomendación normativa para modificar el artículo 20 del Registro de Contratistas y el artículo 55 del Reglamento de Contratos, así como incorporar un mecanismo de resolución de conflictos. Estos puntos fueron analizados en el presente informe, pudiendo esta Fiscalía concluir lo que se indica a continuación.

140. En primer término, en relación con la restricción que prohíbe la participación de empresas relacionadas en un mismo registro del RENAC, se estima que esta limitación podría tener potenciales efectos en la entrada de nuevos actores y en la intensidad competitiva de las licitaciones. En este contexto, los antecedentes sugieren la conveniencia de revisar esta limitación, evaluando alternativas que permitan mitigar riesgos de coordinación sin afectar innecesariamente la participación de agentes económicos en el mercado.

141. En segundo lugar, en materia de subcontratación, se identifican deficiencias normativas derivadas de la falta de una definición clara del concepto y de su aplicación práctica heterogénea. Ello genera incertidumbre respecto de su alcance, pudiendo afectar la organización eficiente de los proyectos y la participación de proveedores especializados. Por tanto, resulta relevante avanzar hacia una mayor precisión regulatoria que delimite

adecuadamente este concepto, resguardando, al mismo tiempo, la flexibilidad necesaria para la ejecución de las obras.

142. En tercer lugar, respecto de los mecanismos de resolución de controversias, se constata la ausencia de instancias eficaces y oportunas durante la ejecución contractual, lo que obliga a recurrir a vías administrativas o judiciales incompatibles con los tiempos de los proyectos. Esta situación genera incertidumbre, retrasos y mayores costos, evidenciando la necesidad de considerar mecanismos que permitan una gestión temprana y especializada de los conflictos, cuya configuración deberá atender a las características propias de estos contratos.

143. En cuarto lugar, se estima necesario introducir ciertos ajustes al régimen de subcontratación en el marco de los procesos de licitación:

- a. Primero, resulta prudente restringir la subcontratación entre empresas inscritas en un mismo registro y categoría, en línea con lo recomendado previamente por el H. Tribunal, sin perjuicio de la conveniencia de avanzar hacia una mayor segmentación de dichos registros.
- b. Segundo, se advierte que determinadas reglas -observadas en algunas licitaciones específicas- como la obligación de presentar en la oferta técnica el listado de posibles subcontratistas junto con la sanción de inadmisibilidad de ambas ofertas en caso que alguno de ellos participe en el mismo proceso licitatorio, podrían generar efectos contraproducentes, pues reducen el número de competidores potenciales en cada proceso y favorecen la estabilidad de eventuales acuerdos colusorios.
- c. Finalmente, se recomienda introducir ajustes procedimentales, tales como diferir la identificación de los subcontratistas a una etapa posterior a la adjudicación, con el objeto de reducir espacios de interacción entre competidores y mitigar riesgos de coordinación.

144. En cualquier caso, se deben tomar las prevenciones necesarias a fin de no afectar la libre concurrencia en las licitaciones de obras públicas, así como asegurar que los cambios regulatorios que eventualmente se consideren a fin de flexibilizar la normativa actual no contribuyan a la facilitación de prácticas colusivas y/o abusivas.

Sírvase H. Tribunal: Tener por evacuado el informe de la Fiscalía Nacional Económica y, en mérito de lo expuesto, por debidamente aportados antecedentes a la solicitud de autos.

SEGUNDO OTROSÍ: Por este acto, acompaño bajo confidencialidad el documento denominado “*Anexo confidencia.pdf*”, que contiene información utilizada por esta Fiscalía para elaborar el presente informe.

En relación con dicha pieza, esta Fiscalía solicita al H. Tribunal mantener la confidencialidad decretada mediante Resolución Ex. FNE N°173, de fecha 25 de mayo de 2026, la que se acompaña como documento público en el cuarto otrosí de esta presentación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 inciso noveno, en relación con el artículo 39 letra a), ambos del DL 211, y el acuerdo segundo del Auto Acordado N°16/2017 del H. Tribunal.

Sírvase H. Tribunal: Tener por acompañado el documento indicado bajo confidencialidad.

TERCER OTROSÍ: A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Auto Acordado N°16/2017 del H. Tribunal, solicito se tenga por acompañado el documento denominado “*Anexo confidencial_VP.pdf*”, como versión pública preliminar de aquel acompañado como confidencial en el segundo otrosí.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlo por acompañado.

CUARTO OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos de carácter público, que constan en la Investigación Rol FNE N°2840-26:

1. Archivo PDF denominado “*RC N°173-26*”, correspondiente a Resolución Ex. FNE N°173, de 25 de mayo de 2026, que declara confidenciales piezas del Expediente Rol N° 2840-26.
2. Archivo Excel denominado “Anexo Resolución Confidencialidad Rol N°2840-26 FNE”, que corresponde al anexo de la Resolución Ex. FNE N°173 de 25 de mayo de 2026, que contiene el listado de las piezas confidenciales del Expediente Rol N° 2840-26.
3. Archivo PDF denominado “*BASES TIPO MINVU (resol 102-2016)*”, que contiene la Resolución N°102 de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, de fecha 7 de diciembre de 2016, aprueba formato tipo de bases administrativas especiales, bases técnicas, anexos complementarios y formularios para contratos de obras de construcción que celebren los SERVIU.
4. Archivo Excel denominado “*Memoria de cálculo*”, correspondiente a la base de datos elaborada por esta Fiscalía en el marco del aporte de antecedentes de autos.
5. Archivo comprimido ZIP denominado “*gráficos*”.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlos por acompañados.

QUINTO OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener presente que mi personería para representar a la Fiscalía Nacional Económica consta en el Decreto Supremo N°45, de 2023, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, mediante el cual se me nombra en el cargo de Fiscal Nacional Económico, y que acompaño en este acto.

Asimismo, solicito se tenga presente que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asumiré personalmente el patrocinio en estos autos. Sin perjuicio de lo anterior, por este acto confiero poder a los abogados Alejandro Domic Seguich y Maura Lara Altamirano, ambos de mi mismo domicilio, quienes podrán actuar indistintamente de manera separada o conjunta con el suscrito, y que firman en señal de aceptación.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlo presente.

SEXTO OTROSÍ: En cumplimiento de lo ordenado mediante resolución de folio 19 solicito tener presente las siguientes direcciones de correo electrónico de funcionarios de la FNE, para efectos de la imposición del estado de la causa cuando el H. Tribunal lo estime necesario: adomic@fne.gob.cl y mlara@fne.gob.cl.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlo presente.