

TDLC dicta instrucciones para licitaciones de obras públicas municipales

Aplicación general y obligatoria a las bases de licitación de municipalidades para contratación de obras e infraestructura pública

Chile | Legal Flash | Abril 2025

ASPECTOS CLAVE:

- El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia tiene la atribución de dictar Instrucciones de Carácter General sobre ciertos actos y contratos, cuando existen riesgos de libre competencia asociados.
- Las Instrucciones de Carácter General N°6 están dirigidas a Municipalidades, Corporaciones Municipales, Gobiernos Regionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y **toda otra entidad que intervenga, de forma directa o indirecta, en la aprobación y/o diseño de las bases de licitación de los proyectos de ejecución de obra pública municipal.**
- Entre las principales medidas, se incluyen **limitaciones a los valores de las garantías** exigidas, prohibición de precios mínimos para su adjudicación, el establecimiento de un **mecanismo de asignación en dos etapas**, la **regulación de las ponderaciones** máximas y mínimas de ciertos criterios de adjudicación (en particular de la oferta económica), entre otras.





La solicitud inicial

En virtud del numeral 3 del artículo 18 del Decreto Ley N°211 (“**DL 211**”), el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“**TDLC**” o “**Tribunal**”) tiene la atribución de “[d]ictar instrucciones de carácter general de conformidad a la ley, las cuales **deberán considerarse por los particulares en los actos o contratos que ejecuten o celebren y que tuvieren relación con la libre competencia o pudieren atentar contra ella**”.

En noviembre de 2020, dos empresas constructoras solicitaron al TDLC que impartiera instrucciones para regular las licitaciones municipales para la construcción de obras públicas, a fin de aumentar la presión competitiva dentro de cada licitación. En su solicitud, identificaban riesgos derivados de los factores de evaluación comúnmente incluidos en los pliegos de licitación elaborados por los municipios.

Inicialmente, el TDLC rechazó dar inicio al procedimiento, argumentando que carecía de competencia para dictar instrucciones de carácter general que obliguen a personas jurídicas de derecho público como las Municipalidades, considerando el texto literal de la norma citada.

En contra de esta resolución, se interpuso un recurso de reclamación, el cual fue declarado improcedente. No obstante, tras la interposición de un recurso de hecho, el recurso de reclamación fue acogido por la Corte Suprema. El máximo tribunal indicó que el ejercicio de esta potestad “*no puede quedar restringido, exclusivamente, a la regulación de la actividad que, en un mercado relevante, llevan a cabo los privados, (...) desde que, como ya se dijo, el mandato constitucional de igualdad, tanto ante la ley, como en el trato que el Estado debe dispensar en materia económica, impide restringir, en los señalados términos, el ámbito de aplicación de las instrucciones en examen*” (causa rol N°22.271-2021, considerando 7°). En consecuencia, la Corte Suprema ordenó al TDLC admitir la solicitud a tramitación.

Por ende, si bien la norma establece que son los particulares quienes deben considerar las instrucciones emitidas por el TDLC, las Instrucciones de Carácter General N°6 (“**ICG N°6**”), son dirigidas a **Municipalidades**, Corporaciones Municipales, Gobiernos Regionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y **toda otra entidad que intervenga, de forma directa o indirecta, en la aprobación y/o diseño de las bases de licitación de los proyectos de ejecución de obra pública municipal**, quienes deberán **cumplirlas de forma obligatoria**.

Las Instrucciones de Carácter General N°6 y el análisis del Tribunal

Las ICG N°6, publicadas el 5 de marzo de 2025, fueron emitidas tras un proceso que contó con la intervención de la Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**”), la Cámara Chilena de la Construcción, la Dirección General de Obras Públicas, la Contraloría General de la República, y una serie de municipalidades, entre otros interesados.

El TDLC analizó los criterios de adjudicación contenidos en las bases de licitación municipales para la contratación de obras y/o infraestructura pública, incluyendo labores de mantención y mejoramiento, así como obras de infraestructura, construcción o demolición de inmuebles, y todo tipo de obras civiles.

El Tribunal determinó que la **ponderación excesiva de factores fijos o estáticos** (e.g. experiencia, capacidad económica, comportamiento anterior del oferente, registro de contratista, entre otros) **por sobre factores móviles** (e.g. precio, plazo de ejecución de la obra, contratación de mano de obra local, cumplimiento de requisitos formales o técnicos, entre otros) otorga una ventaja a participantes con mayor experiencia o capacidad económica, **disminuyendo la intensidad competitiva en las licitaciones**. Lo anterior constituiría una **barrera a la entrada** para proponentes aptos para la ejecución de obras públicas municipales, al desincentivar su participación a pesar de que reunirían requisitos suficientes de capacidad económica y experiencia.

Adicionalmente, el TDLC analizó problemas relativos al plazo para participar en las licitaciones, la existencia de ofertas temerarias y renegociación de los contratos adjudicados, así como riesgos de coordinación.



Tras su análisis, el TDLC concluyó que era necesario dictar las Instrucciones, con el objeto de resguardar la competencia en los procesos licitatorios objeto del procedimiento.

Las Instrucciones emitidas por el TDLC

El TDLC ordenó la implementación de las siguientes instrucciones o medidas respecto de las bases de licitación de obra pública municipal y sus respectivos procesos de licitación y adjudicación:

- > **Definición de las bases de licitación.** Deberán incluir una descripción clara y específica de los proyectos que se licitan, para asegurar que las ofertas presentadas sean realistas desde el inicio y se reduzca la posibilidad de posteriores modificaciones de los contratos adjudicados.
- > **Garantías.**
 - **Garantía de seriedad de la oferta:** No podrá superar el valor de los perjuicios económicos para el licitante en caso de que una oferta sea desestimada, al momento de su adjudicación, por la inviabilidad del oferente de cumplirla.
 - **Garantía de fiel cumplimiento:** No podrá superar el valor de los perjuicios económicos para el licitante en caso de que, luego de formalizado el vínculo contractual con el adjudicatario, éste no pueda cumplir con las obligaciones contractuales para la correcta prestación del producto o servicio licitado.
 - El valor de ninguna otra garantía podrá superar los riesgos que respectivamente buscan prever.
- > **Prohibición de precios mínimos.** Las bases no podrán establecer precios mínimos para la adjudicación de las obras.
- > **Plazos mínimos.** Entre la publicación del llamado a licitación y la presentación de ofertas, de acuerdo con el costo de la obra:

Costo de la obra	Número de días
Menor a 1000 UTM	15
Entre 1000 UTM y 20.000 UTM	30
Entre 20.000 UTM y 80.000 UTM	45
Mayor a 80.000	60

En caso de introducirse modificaciones que alteren elementos esenciales del contrato que afecten los costos y plazos para presentar ofertas, el plazo original para la presentación de ofertas se reiniciará y será contado a partir del momento en que se materialice la referida modificación.

- > **Prohibición de contactos previos entre oferentes.**
 - Las bases de licitación no podrán contemplar la realización de visitas técnicas simultáneas entre los oferentes del proceso.
 - La entrega de información por las entidades licitantes deberá realizarse mediante medios de difusión de información de interés general, o por medio de cualquier otro mecanismo que resulte idóneo para acotar la entrega de información individual del proceso a cada oferente.
 - En caso de ser imprescindible, las entidades licitantes podrán coordinar la realización de visitas a terreno exclusivamente individuales, debiendo resguardar el principio de igualdad de los oferentes.



> Mecanismo de licitación.

- Las licitaciones deberán realizarse mediante un mecanismo de asignación en dos etapas:
 - **Primera etapa:** Contempla la calificación de los oferentes, para lo cual se deberá considerar exclusivamente factores de habilitación o aptitud para presentar propuestas (e.g. experiencia, idoneidad del equipo, capacidad económica, incorporación en registros de otras entidades públicas o factores análogos relativos a la aptitud del proponente para llevar a cabo la obra licitada). Todos los oferentes que superen los requisitos avanzarán a una segunda etapa, en la cual todos estarán en las mismas condiciones iniciales.
 - **Segunda etapa:** Ponderación de la oferta económica como factor de adjudicación en al menos en un 80%.
- Si la entidad licitante pondera la inclusión en registros de otras entidades públicas en la primera etapa de la licitación, no podrá exigir o imponer requisitos asociados a la capacidad económica o experiencia adicionales a los ya incorporados y evaluados en los registros. La imposición de restricciones relativas a las categorías de los registros en las que debe estar inscrito el proponente para obtener el puntaje o ponderación correspondiente deberá estar objetivamente justificada y limitarse a los requisitos mínimos necesarios para la ejecución de la obra.
- Si el ente licitante incorpora otros factores de adjudicación en la segunda etapa (e.g. el plazo de entrega de la obra, la contratación de personal con discapacidad, comportamiento previo, mano de obra local, factores de inclusividad y género, entre otros), ellos no podrán tener una ponderación en conjunto superior a 20% e individualmente, cada factor no podrá ponderar en más de 5%. No se podrán incluir en esta etapa los que corresponden a la primera.

> **Medidas de publicidad.** Las entidades licitantes deberán publicar y mantener a disposición de los participantes en procesos de licitación de obra pública municipal el contenido de las ICG N°6 en las diversas plataformas o medios en que se efectúe el proceso de licitación.

El cumplimiento de las Instrucciones de Carácter General N°6 y el rol de la Fiscalía Nacional Económica

Tras la publicación de las ICG N°6, la FNE indicó que *“para promover y fiscalizar el cumplimiento de estas Instrucciones, la FNE desarrollará durante los próximos meses, en coordinación con ChileCompra, una serie de actividades dirigidas tanto a las Municipalidades como a los Gobiernos Regionales, para capacitarlos respecto de su implementación en el diseño de bases de licitación, así como para identificar licitaciones de relevancia que puedan requerir adecuaciones”*. Ello, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los potenciales afectados de denunciar eventuales incumplimientos ante la propia FNE, o de deducir otro tipo de acciones en esta sede.



Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del [Área de Conocimiento e Innovación](#) o dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas.

©2025 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.

