

22 DE JUNIO DE 2026

ANÁLISIS DE RIESGOS EN BASES DE LICITACIÓN

Nuevo Establecimiento Penitenciario de Calama

En este nuevo **Enfoque de Aylwin Matta**, y desde la experiencia con que cuenta nuestro equipo de **Construcción, Proyectos e Infraestructura**, revisamos bases de licitación de concesiones de obra pública actualmente publicadas para ofertar, centrándonos en identificar sus riesgos para el futuro concesionario, y enunciamos posibles estrategias jurídicas para mitigar los mismos. Nuestro propósito es permitir que los interesados en participar de las licitaciones cuenten con antecedentes suficientes para ofertar, garantizando la viabilidad del proyecto.

En este Enfoque, analizaremos las bases para el “Nuevo Establecimiento Penitenciario de Calama”.

ANTECEDENTES

Mediante la resolución de la Dirección General de Concesiones DGC N°14, de 11 de marzo de 2026, se aprobaron bases de licitación para contratar el diseño, construcción, mantenimiento y explotación del “Nuevo Establecimiento Penitenciario de Calama”. Este tendrá una capacidad para 1.850 personas privadas de libertad, con una superficie aproximada de 71.858 m².

1. Presupuesto Oficial y Estructura de Subsidios —

El Presupuesto Oficial estimado es de UF 8.690.107 (sin IVA). La rentabilidad del Concesionario se estructura en tres subsidios y un modo de reajuste:

- **Subsidio Fijo a la Construcción (SFC):** en 20 cuotas; las primeras 3 vinculadas a hitos de avance de obra las restantes semestralmente.
- **Subsidio Fijo a la Operación (SFO):** pago semestral indexado al IPA (20%) y al IMM (20%). El 60% restante no se reajusta.
- **Subsidio Variable a la Operación (SVO):** cuota semestral en función del número diario de internos o NDP, más pagos adicionales y compensaciones por sobrepoblación.

2. Plazos Relevantes —

Según lo publicado por la Dirección General de Concesiones, se recibirán ofertas hasta el 24 de noviembre de 2026. Respecto al contrato en sí, los plazos relevantes son los siguientes:

- **Duración de la concesión:** 40 semestres corridos desde la Autorización de Pagos de Subsidios.
- **Inicio de la construcción:** máximo 910 días desde el inicio de la Etapa de Construcción.
- **Ingeniería de detalle:** debe entregarse en un máximo 365 días desde el inicio de la Etapa de Construcción.
- **Puesta en Servicio Provisoria (PSP):** tiene plazo máximo de 1.860 días (alrededor de 5 años) desde el inicio de la Etapa de Construcción.

3. Matriz de Riesgos —

A continuación, se muestra **una matriz de riesgos simplificada**, centrada exclusivamente en los riesgos críticos y altos que identificamos en las bases de licitación, además de anunciar posibles estrategias de mitigación para cada una. Se incluye, cuando resulta relevante, jurisprudencia referida al riesgo en cuestión.

Categoría	Riesgo	Art. Bases	Jurisprudencia	Nivel
Construcción	Posible sobre costo en obras contratadas, en especial: 1) obras de tuberías AP y alcantarillado (66km), por el tipo de suelo -desértico-, servidumbres de paso y gestión de permisos, etc. El presupuesto referencial es solamente indicativo, por lo que fácilmente puede excederse; 2) Cambios de servicios.	Arts. 1.3.1.1 (10-11), 1.7.3	Se sugiere analizar recomendaciones del Panel Técnico de Concesiones (PTC) que se refieren a sobrecostos, cambios de servicios (por ej.: D07-2019-16, D03-2020-17).	Crítico: El presupuesto es solamente indicativo, y obras que dependen de circunstancias fortuitas o de actos de terceros, pueden fácilmente superar ese monto. Los cambios de servicios suelen ser problemáticos en las concesiones, al depender de empresas que no tienen interés directo en la concreción del proyecto, lo que puede dilatar los plazos de construcción, con consecuencias importantes en gastos generales, subcontratos, etc.
Técnico	Observaciones del Inspector Fiscal (IF) a la ingeniería de detalle que no son obras adicionales. El Concesionario se haría responsable de errores y de cumplir los estándares del Anteproyecto Referencial, aunque impliquen mayor costo.	Arts. 1.10.1.1, 1.10.1.2, 1.10.1.2.1	Se ha reconocido el derecho a ser compensado cuando el IF instruye un cambio al alcance del proyecto, mas no si se trata de exigencias para ajustes al estándar original (ver: Comisión Arbitral Hospital de Antofagasta, sentencia de 2019, recomendación D09-2016-5, D03-2017-1, entre otras). También es relevante que el contratista informe de errores de diseño al mandante oportunamente (Corte Suprema (CS), Rol N°16908-2024).	Crítico: No es extraño que el diseño licitado presente problemas importantes, que surjan durante las ingenierías o la construcción, en especial en contraste con el proyecto ofrecido por el adjudicatario. Las bases no contemplan compensaciones ante errores en los anteproyectos. Casos en los que el Inspector Fiscal exige cambios al proyecto que van más allá de los antecedentes referenciales sin reconocerlos como tal, se han presentado en contratos de concesión, lo que puede llevar a conflictos por sobrecostos, fallas en diseño, y a judicialización de conflictos.

Categoría	Riesgo	Art. Bases	Jurisprudencia	Nivel
Legal	Multiplicidad de organismos intervinientes (MOP/DGC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, Ministerio de Hacienda), que pueden dilatar hitos contractuales.	Arts. 1.11.3; 1.13.2.2; 1.14.3.1; 1.14.3.2		Crítico: La descoordinación entre organismos públicos es algo esperable, lo que fácilmente puede llevar a dilaciones de aprobaciones y autorizaciones.
Operativo	Régimen sancionatorio extenso y acumulación de multas; infracciones con multas de hasta UTM 3.500; la acumulación de multas pagadas sobre UTM 8.000 en un año calendario constituye incumplimiento grave.	Arts. 1.15.6; 1.16.1.3 numera I XIV)	Analizar recomendaciones que se refieren a imposición de multas (por ej.: D07-2021-20).	Crítico: De no contar con un robusto sistema interno de control de cumplimiento, es posible exponerse a altas multas, en especial las que se acumulan.
Financiero	Descalce entre el Subsidio Fijo a la Operación (SFO) y la inflación real de insumos durante 20 años de operación. Los costos de seguridad y de personal pueden divergir significativamente.	Arts. 1.13.2.1.2, 1.13.6		Crítico: Solo un 40% del SFO se reajusta (20% por IPA y 20% por ingreso mínimo); el 60% queda fijo en UF, expuesto a la inflación, en un negocio intensivo en mano de obra.
Ambiental	Retraso o rechazo en obtención de Resolución de Calificación Ambiental (RCA); prohibición de construir sin RCA favorable. La Concesionaria es titular del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)/Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y asume costos y plazos de evaluación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); eventuales adendas y retrasos de RCA.	Arts. 1.9.1.1, 1.9.1.1.1, 2.9.	Analizar reciente discrepancia (D10-2023-41) sobre ampliación de plazo para obtención de la RCA.	Crítico: La tramitación de la RCA es altamente compleja, así como implica participación ciudadana, consulta indígena y posibilidades de judicialización que resultan riesgosas para el cumplimiento de los plazos.

Categoría	Riesgo	Art. Bases	Jurisprudencia	Nivel
Construcción	Hallazgos arqueológicos y paleontológicos deben verificarse antes de la oferta y el riesgo se traspasa al concesionario.	Arts. 1.4.2, 1.10.2.1.4	El PTC ha reconocido derecho a ser compensado por hallazgos arqueológicos que impactan obras (D07 2025-34, D06-2017-5).	Crítico: En la zona de construcción es esperable que se encuentren restos arqueológicos o paleontológicos, incluso luego de realizarse prospecciones. La tramitación de estos hallazgos ante el CMN ha demostrado ser lenta y costosa.
Construcción	Incumplimiento del plazo máximo PSP (1.860 días). El proyecto es complejo por lo que el plazo es exigente. Exposición a multas reiteradas e incluso eventual extinción del contrato.	Arts. 1.10.2.1.4, 1.16.1.3 (iv-vi)	El mandante puede ser imputado por atrasos en aprobaciones de las ingenierías (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N°16362-2019)	Alto: El proyecto es complejo en su construcción, por lo que el plazo máximo previsto parece exigente. El incumplimiento de plazos expone a la concesionaria a multas reiteradas e incluso a la extinción del contrato.
Ambiental	Costo de medidas ambientales adicionales durante la construcción	Art. 1.13.7		Alto: Las medidas ambientales, que no son conocidas durante la licitación, son de riesgo de la concesionaria.
Operativo	La seguridad y custodia es de Gendarmería de Chile y los servicios del concesionario; zonas grises de responsabilidad e interferencias operativas.	Arts. 1.11; 1.12		Alto: El cruce de responsabilidades puede crear zonas grises de responsabilidad e interferencias operativas.
Operativo	Periodo de marcha blanca sin derecho a ingresos (SFO/SVO) con plena carga operativa. Riesgo de liquidez por estructura del Subsidio Fijo a la Construcción	Arts. 1.11.2, 1.11.2.1, 1.11.2.2, 1.13.2.1.1		Alto: El período de marcha blanca puede crear riesgo de liquidez por la estructura del Subsidio Fijo a la Construcción.
Operativo	Se establecen multas acumulativas por incumplimiento de niveles de servicio y estándares técnicos durante los 20 años del contrato.	Arts. 1.11.10, 1.15.6		Alto: Por el tipo de establecimiento en cuestión, sumado al riesgo de sobrepoblación, el riesgo de acumulación de multas por incumplir niveles de servicios es alta.

Categoría	Riesgo	Art. Bases	Jurisprudencia	Nivel
Operativo	Existe el riesgo de tener sobrepoblación penitenciaria masiva más allá del umbral de compensación.	Arts. 1.13.2.1.4, 1.11.4.2		Alto: La sobrepoblación penitenciaria ha demostrado ser un problema estructural en el país.
Financiero	Cobro administrativo de garantías sin requerimiento judicial previo.	Arts. 1.7.5.3, 1.7.5.3.1		Alto: Por el tipo de procedimiento, es posible que ocurra sin levantarse alertas previas, ante lo cual debe recurrirse a los sistemas de resolución de controversias.
Legal	Extinción de la concesión por incumplimiento grave, pues hay una lista amplia de causales.	Arts. 1.16.1.3, 1.13.8	Revisar recomendaciones relacionadas a extinción de concesión, por ej: D02-2016-12.	Alto

Para un análisis más profundo de estas materias críticas, otras adicionales y posibles medidas de mitigación para cada uno de estos riesgos, contactar al equipo de Construcción, Proyectos e Infraestructura de Aylwin Matta:

ALEXANDER KLIWADENKO
SOCIO



akliwadenko@aylwin.cl

RODOLFO GUERRERO
SOCIO



rguerrero@aylwin.cl