

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS NORMATIVOS CON EL OBJETIVO DE PERFECCIONAR LA REGULACIÓN RELATIVA A LA CONTRATACIÓN, PRESTACIÓN Y PAGO DEL SERVICIO DE EXTRACCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS**

**BOLETÍN N° 14.032-06-1**

---

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, de origen en mensaje, en primer trámite constitucional y reglamentario, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia con fecha 22 de junio de 2021, calificándola de "simple".

Durante la tramitación del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y participación de las siguientes autoridades y representantes de organizaciones: 1) Subsecretario General de la Presidencia, señor Max Pavez; 2) Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso; y la asesora legislativa de esa repartición, señora Carolina Alid; 3) Presidente y secretario de la Federación Nacional de sindicatos de trabajadores de empresas e interempresas de servicios de aseo, jardines, ornatos y rellenos sanitarios de Chile (FENASINAJ), señores Armando Soto y Miguel Ramírez, respectivamente; 4) Asesor legislativo de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Nemesio Arancibia, y secretario ejecutivo de dicho organismo, señor Jaime Belmar; 5) Asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), señora Graciela Correa; 6) Presidente de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de recolección, Aseo y Medioambiente de Chile (FENSITRAMBICH), señor Miguel Sánchez; 7) Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez; 8) Tesorera General de la República, señora Ximena Hernández.

**I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS**

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) **La idea matriz del proyecto es perfeccionar la regulación relativa a la contratación y pago por la prestación del servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios, incluyendo las condiciones laborales de los trabajadores del rubro.** Lo anterior se traduce en las siguientes propuestas: a) Modificación de la LOC de Municipalidades con el fin de permitir a los municipios celebrar convenios con la Tesorería General de la República (TGR), para que esta pague a los proveedores de servicios concesionados con cargo al Fondo Común Municipal (FCM); b) Reforma a la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, en lo relativo a las licitaciones para la contratación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, específicamente en cuanto a la ponderación de los criterios que deben ser considerados en los procesos de contratación.

**2) Normas de quórum especial**

**Son de rango orgánico constitucional las siguientes normas del proyecto: a) Los incisos primero y segundo del nuevo artículo 8 *quater***



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: 52F3CF6C7158EFE3

que se incorpora en la LOC de Municipalidades en virtud del numeral 1) del artículo 1 del proyecto, según lo dispuesto por el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política; y b) Los incisos segundo y sexto del artículo 6 de la ley N°19.886, propuestos por el numeral 2) del artículo 2, según el inciso primero del artículo 98 de la Carta Fundamental.

### 3) Trámite de Hacienda

El numeral 1) del artículo 1 debe ser conocido por la Comisión de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 226 del reglamento de la Corporación, por su incidencia en la administración financiera y presupuestaria del Estado.

4) La idea de legislar fue aprobada por simple mayoría (7 a favor, 1 en contra y 4 abstenciones). Votaron a favor las diputadas señoras Luck y Parra (Presidenta) y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Morales y Trisotti; en contra lo hizo el diputado señor Saldívar. Se abstuvieron las diputadas señoras Hernando, Pérez (doña Catalina) y Pérez (doña Joanna) y el diputado señor Rocafull.

5) Se designó Diputada Informante a la señora KARIN LUCK.

## II.- ANTECEDENTES

El 29 de julio de 2013, los presidentes de las federaciones que agrupan a los diversos sindicatos de trabajadores recolectores de residuos sólidos domiciliarios, anunciaron públicamente la paralización de sus actividades como consecuencia de las precarias condiciones laborales y salariales del sector.

En ese contexto, y luego de dos días de paralización, el 31 de julio de ese año los representantes de los trabajadores de aseo, jardines y rellenos sanitarios, reunidos en la Federación Nacional de Trabajadores de Empresas de Aseo, Jardines y Rellenos Sanitarios (en adelante e indistintamente, "FENASINAJ"), y los representantes de los trabajadores de aseo, servicios, rellenos sanitarios y afines, reunidos en la Federación Nacional de Sindicatos de Aseo, Servicios, Rellenos Sanitarios y Afines de Chile (en adelante e indistintamente, "FENASERCH") alcanzaron un acuerdo con la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), y la Subsecretaria del Trabajo, en orden a deponer las movilizaciones, estableciéndose una mesa técnica con el objeto de estudiar y proponer perfeccionamientos al marco jurídico que regula la contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios, y así alcanzar una mejora en las condiciones laborales y salariales de los trabajadores.

Como consecuencia del trabajo desplegado por la mencionada mesa técnica, el 9 de diciembre de 2013 se firmó un acuerdo entre los representantes de las federaciones de trabajadores recolectores, del Gobierno, de la H. Cámara de Diputados y asociaciones de municipalidades. En dicho documento se dio cuenta del trabajo realizado hasta la fecha, acordándose la incorporación de una glosa en la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2014, la cual contemplaría recursos complementarios para ser distribuidos entre las municipalidades del país, en proporción al número de predios exentos del pago de derechos de aseo existentes en cada comuna, con el número total de predios exentos del pago de tales derechos existentes en el país.

Adicionalmente, las asociaciones de municipalidades que concurrieron a la suscripción del acuerdo antes señalado, se comprometieron a destinar los recursos complementarios de la glosa indicada, con el objetivo de mejorar las condiciones de remuneraciones de los trabajadores del aseo, en conformidad a lo tratado en la mesa técnica; manifestando, al mismo tiempo, la

voluntad de utilizar para tales efectos las bases de licitación tipo elaboradas en la comisión de trabajo que la mesa técnica destinó para la consecución de la mencionada finalidad.

No obstante que la glosa 05 del programa O3, capítulo 05, partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se incorporó en la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2014, y contempló los recursos comprometidos en la mesa técnica de trabajo, no se cumplieron los objetivos aludidos en la instancia mencionada, razón por la cual se hizo necesaria la dictación de la ley N° 20.744, que facultó excepcionalmente a las municipalidades a transferir recursos a las empresas de recolección de residuos domiciliarios externalizadas que indica, justificándose la transferencia de esos recursos y precisándose que aquella sería una medida excepcional, y por una única vez, para el pago de dichos recursos a los trabajadores.

Sin perjuicio de lo anterior, agrega el mensaje, a contar del año 2014 las respectivas leyes de presupuestos del sector público han mantenido la glosa indicada, por lo que anualmente se transfieren recursos a los diversos municipios, en la medida que tengan externalizado el servicio de recolección de basura, con el objetivo que tales recursos sean destinados a sus trabajadores, para lograr una mejora en las remuneraciones de los mismos.

A efecto de distribuir los recursos contemplados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público, se utiliza como mecanismo de asignación el producto obtenido de la división del monto total de los recursos asignados mediante la glosa, por el número de trabajadores informados a la Subdere por todos los municipios, en la fecha que se determine anualmente. Aquel resultado se multiplica por el número de trabajadores informado por cada municipio, monto que se transfiere al municipio en cuestión, con el objetivo que aquel lo transfiera posteriormente a la empresa de aseo contratada, para que esta, finalmente, la entregue a los trabajadores junto con el pago de sus remuneraciones.

Sin perjuicio de lo expuesto, el año 2014 FENASINAJ solicitó iniciar las diligencias necesarias tendientes a realizar una nivelación de los sueldos de los trabajadores de aseo que prestan servicios a los diversos municipios, y a paliar la diferencia salarial existente entre trabajadores de distintos municipios, no obstante efectuaran las mismas labores.

Con el objeto de atender la preocupación expuesta por FENASINAJ, el Gobierno realizó un análisis de diversas propuestas, el que culminó con la presentación ante el H. Congreso Nacional del mensaje N° 280-364, de 21 de noviembre de 2016, que contenía el proyecto de ley que modifica el artículo 6 de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Dicho mensaje dio origen a la ley N° 21.056, que incentiva mejoras de las condiciones de remuneraciones y empleo de los trabajadores que se desempeñan en empresas que prestan servicios externalizados a las municipalidades, en recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, la cual estableció que en las licitaciones que tengan por objeto la contratación, por parte de las municipalidades, del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos domiciliarios, barrido y mantención de áreas verdes, la ponderación del criterio relativo a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones no podría ser inferior al 15% de la ponderación total de la evaluación, y que la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podría ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas de los trabajadores que cumplían la misma función en los últimos tres meses, previo al inicio del proceso licitatorio.

Posteriormente, el 26 de septiembre de 2019 FENASINAJ solicitó una mejora de las condiciones de remuneraciones de los trabajadores del aseo a través de la utilización de las bases de licitación, y la modificación de los contratos vigentes con las municipalidades, para materializar el aumento de las

remuneraciones en todas aquellas municipalidades que iniciaran procesos licitatorios en esta materia.

Como respuesta a dicha petición, se instaló una mesa de trabajo entre las distintas federaciones de trabajadores recolectores de residuos domiciliarios, la Subdere y la subsecretaría del Trabajo, integrada además por representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), la Asociación de Municipalidades de Chile Amuch) y la Asociación Gremial de Empresas de Servicios Medioambientales, con el objetivo de abordar de manera omnicompreensiva todos los aspectos que han quedado pendientes de las mesas de trabajo sostenidas en el pasado, así como aquellos cuya implementación ha sido parcial.

De esa forma, el 15 de noviembre de 2019 se constituyó la mencionada instancia de análisis, la cual, durante un plazo acotado estudió la situación de los trabajadores del aludido sector, arribándose a conclusiones específicas y dándose respuestas concretas a las demandas presentadas por los representantes de las federaciones de trabajadores recolectores de residuos domiciliarios.

El 14 de abril de 2020 los diversos integrantes de la mesa de trabajo lograron un acuerdo, que contempla el compromiso de adelantar la entrega de los recursos contenidos en la glosa establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Público; mejorar las condiciones de remuneraciones de los trabajadores de empresas de recolección de basura a través de una modificación a la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; y promover el oportuno pago a las empresas prestadoras de estos servicios por parte de los municipios, a través de una modificación a la ley N° 18.695 orgánica constitucional de Municipalidades.

En cuanto al primer tópico señalado precedentemente, la mesa de trabajo acordó incorporar mejoras al proceso de entrega de los recursos contenidos en la glosa establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Publico, determinándose que la Subdere optimizaría los procedimientos internos y la coordinación con los municipios, para asegurar que la transferencia de los recursos señalados en la glosa O01, literal b), de la asignación 403, subtítulo 24, programa 03, capítulo 05, partida 05 -en el caso de la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020-, fuera realizada dentro del mes de marzo de cada año.

Respecto a las bases de licitación de los servicios de recolección de los residuos domiciliarios, se acordó que el Ejecutivo presentara una iniciativa de ley que establezca condiciones mínimas equivalentes para la prestación del servicio.

Sobre las mejores condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores de servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, se trabajó en una modificación a la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, reconociendo la importancia de este criterio y su ponderación en el total de la evaluación.

Sin perjuicio del acuerdo adoptado entre FENASINAJ y el ministerio del Trabajo y Previsión Social, la mesa concluyó también que era necesario realizar estudios destinados a optimizar los servicios de recolección y mejorar las condiciones de trabajo del sector, tales como optimización de rutas, mejoramiento de sistemas de recolección, horarios de recolección, sistema de turnos, vehículos más adecuados, sistemas de fiscalización, entre otros aspectos a considerar.

Finalmente, en relación al pago por parte de los municipios de la prestación de los servicios de recolección de los residuos domiciliarios realizadas por las empresas del rubro, se acordó evaluar las alternativas legislativas que permitan resguardar su oportuno entero.

### **III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO**

#### A) En General

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y dirigentes de organizaciones gremiales:

#### **1) Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), señora María Paz Troncoso**

En la primera parte de su exposición, la titular de la Subdere hizo una recapitulación de los antecedentes expuestos en el mensaje sobre la materia.

Luego, se refirió a las acciones desplegadas por la SUBDERE a propósito de la contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios. Ellas son las siguientes:

1.- Cumplimiento del acuerdo suscrito el año 2020 entre las cinco federaciones de trabajadores, las asociaciones de municipios (AMUCH y ACHM), las empresas que prestan el servicio y la SUBDERE, lo que se traduce en un mejoramiento en el proceso de entrega de recursos con el objeto de asegurar que la transferencia de los recursos contemplados en la Partida 05, Capítulo 05, Programa 03, Sub Título 24, Ítem 03 Asignación 403, Glosa 01, letra b) de la Ley de Presupuestos del Sector Público se realice a más tardar en marzo de cada año. Se cumplió el año 2020 y se cumplirá el año 2021. Además, se fiscalizó el cumplimiento por parte de los municipios del traspaso de los recursos y se agilizaron los procesos de rendición de cuentas.

2.- Trabajo en propuestas de modificaciones legales: la SUBDERE, en conjunto con las federaciones de trabajadores, empresas del rubro y las dos más importantes asociaciones de municipios (AChM y AMUCH), trabajó el proyecto de ley contenido en el boletín N°14.032-06, en actual discusión para, entre otras cosas, generar mejoras tanto en las condiciones salariales de los trabajadores como respecto del comportamiento de pago por parte de los municipios a las empresas.

3.- Contratación de un estudio cuyo objetivo es optimizar la prestación del servicio de la recolección de residuos domiciliarios, que ya se encuentra licitado y en ejecución.

4.- Coordinación con los Ministerios del Trabajo y Salud, velando por el efectivo cumplimiento y fiscalización de los acuerdos adoptados respecto al resguardo de la salud y condiciones laborales de los trabajadores del sector.

En tercer término, la subsecretaria abordó las dificultades identificadas en el marco del trabajo conjunto desarrollado con las distintas federaciones de trabajadores.

1.- Bases que incumplen la normativa vigente, particularmente la exigencia de que la ponderación del criterio relativo a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones no puede ser menor a un 15% de la ponderación total a evaluar; e incorporan exigencias que no se encuentran directamente asociadas a la prestación del servicio, lo que termina encareciéndolo.

2.- Aplicación del criterio "Mejores condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores" no recoge el espíritu de las mesas iniciales de trabajo en las bases de licitación que regulan las convocatorias.

3.- Bases desactualizadas a la realidad de la industria, que redundan en servicios mal diseñados y/o contratos desequilibrados (por ejemplo, servicios que no se hacen cargo de las modificaciones de las ciudades y comunas y de las densidades aumentadas, con la consecuente recarga de los servicios).

4.- Incumplimiento de obligaciones laborales de las empresas, producto de la demora en los pagos por parte de los municipios.

Luego, expuso una síntesis del proyecto de ley, con la fundamentación de los cambios propuestos.

1.- El artículo primero propone dos modificaciones a la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades: artículo 8 *quater* nuevo y artículo 27 letra b), numeral 6.

Objeto de la modificación:

Se incorpora un mecanismo más efectivo para el pago de los servicios básicos y concesionados municipales, permitiendo la suscripción de convenios con Tesorería -TGR-, tales como agua, electricidad y recolección de residuos sólidos domiciliarios. Además, los proveedores que cuenten con facturas impagas por más de 30 días, podrán solicitar directamente el pago de estas a la TGR, con cargo a la participación que le asiste al respectivo municipio en el Fondo Común Municipal.

Artículo 8 *quater* nuevo:

a) Faculta a las municipalidades para suscribir convenios con la Tesorería General de la República. Dicha institución podrá pagar directamente a los proveedores con cargo al Fondo Común Municipal por los servicios básicos y concesionados que presten a las municipalidades, tales como el suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios.

b) Los proveedores de municipalidades que no hayan suscrito convenios, con facturas emitidas y no objetadas por los municipios, una vez obtenida la conformidad pertinente por parte del municipio del servicio prestado, y que no hayan sido pagadas en un plazo mayor a 30 días desde su emisión, podrán solicitar el pago de estas facturas a la Tesorería General de la República, con cargo a la participación en el fondo común municipal.

Esto es muy relevante, ya que del análisis de las condiciones laborales y las diferencias que se generaban entre empresas, se concluyó que el incumplimiento de ciertas obligaciones de parte de los municipios necesariamente afectaba a los trabajadores, directa o indirectamente.

Modificación al artículo 27 letra b), numeral 6

Dicha norma contempla la función de la unidad encargada de Administración y Finanzas de asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales y, específicamente, efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República. Ahí se incorpora un párrafo segundo del siguiente tenor: "Tratándose del pago a proveedores de servicios básicos y concesionados se estará a lo dispuesto en el artículo 8 *quáter*".

2.- El artículo segundo del proyecto plantea modificar la ley de N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y la prestación de servicios. En el artículo 6 se reemplazan los incisos segundo, tercero y cuarto; y se agrega un nuevo inciso quinto.

Objeto de la modificación:

a) Establece contenidos mínimos para las bases de licitación, que se establecerán en un reglamento expedido por el Ministerio del Interior y

Seguridad Pública y se someterán a toma de razón, para una mejor gestión y administración de sus recursos.

b) Se eleva la ponderación del criterio “mejores condiciones de empleo y remuneraciones” de las bases de licitación, estableciendo que será de al menos un 25% del total de la licitación. Este es un aspecto relevante, pues el 15% que rige actualmente muchas veces está incorporado en otros factores y, por lo tanto, termina ponderando como un subfactor de otro principal, lo que se traduce en una falta al espíritu original que se contempló en las mesas de trabajo.

c) El criterio “económico” ponderará al menos un 50% del total de la licitación. Esto, a fin de asegurar la equilibrada combinación de factores, resguardando por una parte las condiciones laborales de los trabajadores y, por otra, la relación precio/servicio.

#### Modificaciones al artículo 6:

a) Las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios deberán ajustarse a un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, instrumento que en su formulación considerará tipologías de municipios. Además, dichas bases de licitación deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

b) Las bases de licitación deberán ponderar al menos en un 50% el criterio económico y, al menos en un 25%, el criterio de mejores condiciones de empleo y remuneraciones de los trabajadores de las empresas recolectoras (artículo 6, inciso tercero). Este último, a su vez, tendrá los siguientes subfactores de ponderación:

i) La remuneración total no podrá ser inferior al promedio de lo que reciben los trabajadores de ese servicio según su función.

ii) El número de trabajadores de la empresa que presta el servicio concesionado, que continuará prestando servicios para el nuevo concesionario.

iii) Las condiciones de empleo (artículo 5, inciso cuarto).

Al concluir su presentación, Troncoso efectuó los siguientes comentarios:

1.- El proyecto busca perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago por el servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios, entendiéndose que esta sea probablemente una de las concesiones más significativas dentro de la estructura presupuestaria de los municipios y que también es intensa en mano de obra. Si bien hubo un importante esfuerzo por avanzar en la materia, las anteriores modificaciones no han producido mejoras sustantivas en las condiciones de empleo y remuneraciones de los trabajadores del sector.

2.- El proyecto es fruto del trabajo conjunto con trabajadores, empresas, asociaciones de municipios y SUBDERE. Se hace una mención muy especial a los trabajadores del sector y sus representantes, que entendieron la complejidad que significaba avanzar en una iniciativa como esta, guardando los equilibrios tanto del mundo municipal como de los propios trabajadores y de las empresas que contratan.

3.- El proyecto reconoce a los trabajadores que se desempeñan en una industria fundamental para la comunidad y para asegurar la salud de toda la población, lo que ha quedado en evidencia aún más en el actual contexto de pandemia.

Concluida la exposición de la subsecretaria, el **diputado señor Longton** se mostró partidario de introducir modificaciones a la ley de compras públicas en esta materia, pues muchas veces la discrecionalidad con la que se establecen las bases atenta contra los derechos de los trabajadores. Por otra

parte, consultó si la SUBDERE ha considerado extender las modificaciones y resguardos que se están adoptando mediante este proyecto -del todo necesarias, por cierto- a otro tipo de licitaciones, a fin de reducir el margen de discrecionalidad de que gozan los municipios en estas materias.

El **diputado señor Trisotti** consultó a la SUBDERE si tiene algún estudio respecto de las actuales concesiones de estos servicios en las municipalidades del país, a fin de conocer cuándo se podría comenzar a aplicar estas modificaciones normativas, en razón de los contratos ya suscritos.

Respondiendo las interrogantes, la **subsecretaria Troncoso** comentó que, cuando se estaba elaborando este proyecto de ley, surgió la discusión a propósito de las licitaciones de alumbrado público. Hoy día el proyecto de ley considera para efectos del pago a los servicios básicos y concesionados. Sin embargo, se solicitó a la SUBDERE analizar algún nivel de regulación para otras licitaciones así de significativas dentro de los costos de los municipios, por lo que se espera presentar una propuesta próximamente.

Respecto de la consulta del señor Trisotti, indicó que las concesiones vigentes son de mediano plazo (4 a 6 años). Naturalmente, una vez entrada en vigor la ley, ella aplicaría a las licitaciones siguientes. En promedio, son del orden de 20-25 licitaciones por año las que se producen y son aproximadamente 270 municipios los que tienen estos servicios concesionados, por lo que esto será un proceso paulatino, hasta la entrada en régimen de estas modificaciones.

## **2) Secretario general de la Federación Nacional de sindicatos de trabajadores de empresas e interempresas de servicios de aseo, jardines, ornatos y rellenos sanitarios de Chile (FENASINAJ), señor Miguel Ramírez**

El señor Ramírez sostuvo que el proyecto de ley aborda una importante temática, recordando que en el 2013, producto de las precarias condiciones laborales y salariales del sector, realizaron un paro de 2 días para dar a conocer su situación ante el país. A raíz de ello se generó un acuerdo con las autoridades de gobierno y las municipalidades, para que en el 2014 se aprobara en el Congreso una ley en favor de los trabajadores del sector que mejorara sus condiciones salariales y otros aspectos de su actividad.

La materialización de ese compromiso ha permitido que todos los años, desde 2014 en adelante, se incorpore en la Ley de Presupuestos una glosa de recursos para la distribución de un bono de gobierno, con montos y criterios conocidos por todos los actores involucrados, mejora que sin duda se agradece.

Sin embargo, aún no se han alcanzado las condiciones laborales y remuneracionales que, a su juicio, merecen como trabajadores, pues subsisten grandes diferencias entre los salarios que reciben los trabajadores por realizar la misma función, según el tipo de municipio del país, lo que no debiera ocurrir. Por ello, insistió en la necesidad de mejorar las bases de licitación de los servicios concesionados de recolección de residuos.

En ese contexto, señaló que en septiembre de 2019 se solicitó a la autoridad la modificación de los contratos de las municipalidades y el mejoramiento de las bases de licitación. Hacia fines de ese año se acordó constituir una mesa técnica de trabajo para analizar diversas temáticas relevantes para la actividad, y el 14 de abril de 2020 todas las federaciones de trabajadores firmaron con la SUBDERE, las asociaciones de municipalidades y la Asociación Gremial de Empresas de Servicios Medioambientales (AGESEM) un acuerdo para avanzar en sus demandas.

Este proyecto de ley se inscribe en ese proceso y, aunque no sea el ideal al que aspiran, valoran su presentación y esperan su aprobación a la brevedad por parte del Congreso.

En cuanto al contenido del proyecto, hizo presente que para que se puedan pagar sus remuneraciones es fundamental el pago oportuno de los servicios de recolección de residuos licitados por parte de las municipalidades, pues eso permite a las empresas el respectivo pago. Es de público conocimiento que si bien existen municipalidades que cumplen oportunamente con este compromiso contraído en los respectivos contratos, hay muchas otras que tienen deudas que, en su conjunto, superan los 45 mil millones de pesos, siendo estas en promedio de 6 meses y, en algunos casos emblemáticos, de 1 o 2 años. Esta situación constituye un grave problema para los trabajadores, pues si las empresas no reciben dicho pago, ello puede derivar en que no se paguen sus remuneraciones, lo que los obliga como gremio a estar atentos a la evolución de la referida deuda por medio de actividades de presión, como la paralización de los servicios.

En tal virtud, toda modificación que ayude a garantizar el oportuno pago por parte de las municipalidades a las empresas prestadoras de servicios, que son sus empleadores, va en la línea correcta. En ese sentido, la modificación propuesta a la LOC de Municipalidades en cuanto a incorporar un artículo 8 *quater* es positiva, pues establece un mecanismo claro y sencillo para que los municipios paguen oportunamente los servicios prestados en las condiciones estipuladas en los contratos, y así no se acumulen deudas que pongan en riesgo el pago de sus remuneraciones, situación que ya ha ocurrido y no desean que se repita.

Sobre la modificación propuesta a la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministros y prestación de servicios, destacó que les parece positiva, considerando muy apropiado que exista un reglamento marco para los procesos de licitación de los servicios de recolección de residuos domiciliarios por tipología de municipios, pues ello evitará que existan las actuales diferencias en las exigencias que, muchas veces, no se condicen con la realidad de cada una de las comunas. En ese sentido, el reglamento aludido en el proyecto de ley podría evitar las distorsiones que hoy existen en los procesos de licitación, donde se privilegian aspectos de equipamiento y tecnología -muchas veces innecesarios- en desmedro de los componentes relacionados a remuneraciones y condiciones laborales de los trabajadores.

Por otra parte, señaló que el contenido propuesto en el inciso tercero del artículo 6, referido a que exista una ponderación del criterio económico del 50% en el total de la propuesta, no les parece mal en términos generales, pues podría permitir que los oferentes, en virtud de los contenidos de las bases de licitación, puedan ser más diversos y que las exigencias de tecnología -que muchas veces no son pertinentes a su realidad y afectan su empleabilidad- no sean necesariamente determinantes en la decisión del respectivo municipio. Por su parte, en este mismo inciso, la propuesta de subir el componente de condiciones de empleo y de remuneraciones desde el 15% actual a, al menos, un 25% en las nuevas licitaciones, será positivo para todos los trabajadores. Sin embargo, y tal como se conversó en las mesas de trabajo, este umbral podría llegar al menos a un 30%, pues así sería más relevante en la decisión final de las ofertas y los trabajadores podrían lograr mejores condiciones de empleo y remuneraciones.

No obstante lo anterior, siendo a su vez coherentes con las cartas enviadas a los ministros del Interior del actual gobierno, y conscientes del eventual problema de constitucionalidad del ideal que buscan, consideró que los trabajadores del rubro debiesen tener pisos remuneracionales por tipologías de funciones. En efecto, lo que proponen es que los conductores reciban una remuneración de \$900.000; los peonetas, de \$650.000; y los barredores y

personal de ornato, de \$450.000. Al respecto, manifestó su insistencia en este punto, solicitando a la SUBDERE y al Poder Legislativo -más allá de este proyecto de ley, que sin duda puede ser un avance- buscar fórmulas para aproximarse a ese ideal, que implicaría realmente la dignificación de su trabajo.

En cuanto al resto de los incisos del artículo 6 en comento, sostuvo que ellos van en la misma línea de los proyectos de ley anteriores en la materia, y a su juicio son el complemento mínimo necesario para viabilizar las mejoras que se pretenden alcanzar con esta iniciativa.

Finalizando su intervención, dio cuenta de otra demanda fundamental del sector, que el gobierno conoce y que esperan se pueda avanzar en este período legislativo, y es el reconocimiento de su identidad laboral. Como trabajadores consideran que, producto de las particularidades de sus funciones, se debe avanzar hacia una norma laboral específica en torno a los derechos de los trabajadores de esta actividad.

### **3) Asesor legislativo de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Nemesio Arancibia**

El señor Arancibia indicó que la AChM siempre estará de parte de los trabajadores y de la posibilidad de mejorar tanto su nivel remuneracional como sus condiciones laborales, las que sin duda son deficitarias. Sin embargo, debe consensuarse el mejor mecanismo para lograr ese objetivo, y no a costa del Fondo Común Municipal (FCM), agregando que hay ciertas dificultades que deben considerarse, como las siguientes:

1.- Existen disposiciones que están en la ley vigente, por lo que se debe evaluar si lo que se ha hecho hasta ahora ha sido o no adecuado.

2.- Existe una falta de transparencia en la información del Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Tesorería General de la República (TGR) respecto de los predios exentos. No hay claridad acerca de las exenciones que aplica el Estado en materia del impuesto territorial, que en parte va a cubrir los gastos por derechos de aseo, lo que es relevante pues se trata de recursos que podrían estar disponiendo las municipalidades.

3.- Al traspasar responsabilidades financieras al Estado frente a funciones privativas, pareciera que se pretende cogobernar en lo económico, no así en la función y responsabilidades de la empresa en lo laboral. Recordó que es respecto del FCM que se está legislando, que es solidario y pertenece a los propios municipios; y no respecto a las responsabilidades laborales de las empresas.

4.- Para justificar el proyecto de ley se realizan aseveraciones que no corresponden al total del sistema municipal.

5.- Se utilizan las glosas presupuestarias para justificar traspaso de recursos a un sector específico.

6.- Respecto a la exigencia para las municipalidades de sujetarse -tratándose de las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios- a los contenidos mínimos que para ellas establezca un reglamento, a su juicio ello debiese quedar establecido por ley, con criterios claros y precisos, e indicando el costo unitario por recolección y disposición de residuos domiciliarios por tipología de comuna.

En materia de traspaso de recursos de predios exentos a los municipios entre los años 2013 a 2021, compartió la siguiente información:



TRASPASO DE RECURSOS DE PREDIOS EXENTOS A MUNICIPIOS 2013 AL 20121 MONEDA DE CADA AÑO M\$			
AÑO	MONTO PREDIOS EXENTOS GLOSAS	MONTO TRASPASO DE RECURSO DE LOS MUNICIPIOS A EMPRESAS DE SERVICIOS	PORCENTAJE
2013	40.213.772		
2014	55.533.907	15.691.066	28,3%
2015	57.199.856	15.691.066	27,4%
2016	59.373.451	15.691.066	26,4%
2017	61.154.655	15.691.066	25,7%
2018	62.744.676	16.612.034	26,5%
2019	64.312.070	17.110.394	26,6%
2020	65.984.184	17.555.264	26,6%
2021	67.468.828	17.950.257	26,6%
<b>Total</b>	<b>533.985.399</b>	<b>131.992.213</b>	<b>214,1%</b>
			<b>26,8%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la ley de presupuesto de cada año

Añadió que la Ley de Presupuestos desde 2013 al 2021 ha contemplado, en los Programas de Desarrollo Local; Partida 05; Capítulo 05; Programa 03; una glosa de compensación por predios exentos a los municipios, cuyos recursos son distribuidos entre las municipalidades del país mediante una o más resoluciones:

a) En proporción al número de predios exentos del pago del impuesto territorial existentes en cada comuna, en relación al número total de predios exentos de dicho impuesto del país. El monto correspondiente a cada municipio se determinará sobre la base de la información disponible al segundo semestre del año 2020. En la aplicación de estos recursos, los municipios deberán resguardar el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas del pago de los servicios comunitarios (aseo, ornato y alumbrado público) que contraten.

Al respecto, cabe preguntarse: ¿Cuánto es el total que se encuentra exento por pago de contribuciones? Aseveró que el Estado aplica una medida que perjudica a los municipios, y que se requiere que el SII y la TGR entreguen números y montos, pues la recolección hay que hacerla sin importar si la propiedad está exenta o no y las empresas cobran por el total del servicio.

b) Para distribuir solo entre aquellas municipalidades que informen que cuentan, en forma externalizada, completa o parcialmente, el servicio de recolección y/o transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles.

Dicha comunicación deberá incluir la identificación de las empresas contratadas para la prestación de los servicios indicados y de las personas contratadas por ellas al 31 de diciembre de 2020, para cumplir funciones de chofer, peoneta y/o barredor de calles. La información entregada por las municipalidades deberá incluir el monto bruto que recibe mensualmente cada trabajador, descontando el aporte de aseo del año 2020.

En base a la información recibida, la Subsecretaría dictará una resolución con el monto correspondiente a cada municipio. Dicho monto se determinará, previa consolidación de las personas contratadas para estas funciones, dividiendo el monto citado al comienzo de este literal por el número total consolidado de trabajadores, multiplicado por el total de trabajadores determinado para cada municipio. Dichas municipalidades transferirán en un solo evento la totalidad de los citados recursos a las empresas que corresponda, a más tardar en los siguientes 30 días de recibidos los recursos, los que serán destinados por estas empresas exclusivamente a los trabajadores que cumplan o

hayan cumplido efectivamente las funciones de chofer, peoneta y/o barredor de calles, montos que no serán tributables, fraccionables ni imponibles.

Al respecto, afirmó que las referidas glosas se han ido perfeccionando con el tiempo. En efecto, la glosa del año 2014 fue muy general, y se tuvo que dictar una ley corta para que los municipios pudieran transferir esos recursos a las empresas externalizadas encargadas de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios. Sin embargo, desde el 2015 a la fecha se ha ido perfeccionando con el fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos con los trabajadores que laboran en estas empresas.

En otro orden de ideas, sostuvo que la SUBDERE ha hecho algunos planteamientos que requieren de un mayor análisis. Por ejemplo:

1.- Se ha informado para el año 2021 un total de 16.714 trabajadores de servicios externalizados de recolección de residuos sólidos domiciliarios (choferes, peonetas y barredores). Al respecto, SUBDERE debiese informar cómo ha variado el número de trabajadores en el tiempo (desde el 2014 a la fecha) y cuál es la explicación de aquello, porque podría pensarse que existe algún tipo de incentivo para que las empresas tengan mayor número de trabajadores y, por ende, mayores beneficios.

2.- Se señaló que hay bases que incumplen la normativa vigente e incorporan exigencias que no se encuentran directamente asociadas a la prestación del servicio. Al respecto, se debiese indicar qué municipio y cuáles son los incumplimientos a la normativa vigente. Asimismo, cuáles son las exigencias que no se encuentran asociadas a la prestación de servicio; y si hay actos irregulares indicar cuáles son y si se han realizado las denuncias correspondientes a la CGR.

Si ello se refiere al pago del servicio que no se ha realizado por parte de algún municipio, sería de gran ayuda que la SUBDERE indicara cuál es el costo de recolección y disposición de la basura para una familia tipo; y a qué tipo de estándar y de municipio se refiere.

También sería ideal que el Estado transparentara e informara cuál es el número y monto de las exenciones que se hacen por predios exentos (SUBDERE, Tesorería General de la Republica, SII).

En este punto, destacó que la transparencia en la información permitiría tomar mejores decisiones. Las estimaciones de las exenciones son sobre los \$600.000 mil millones, y lo que se entrega a los municipios, incluyendo lo que va a servicio externalizado por recolección, es de aproximadamente un 10%.

También cabe preguntarse: ¿Quiénes son los beneficiarios por el traspaso de recursos? (llámese subsidio, bono adicional, aporte, etc.). Esto, pues el Estado utiliza de intermediario al municipio para traspasar recursos a un privado, para que este a su vez le entregue dinero al trabajador con el objetivo de mejorar su nivel de remuneraciones, y son esas mismas empresas las que no pagan lo suficiente a sus trabajadores y no dan las condiciones de bienestar, salud e higiene necesarias. Por otra parte, existen municipios que tienen sus servicios externalizados en forma total o parcial, y otros en que la prestación la realizan ellos mismos. Entonces cabe preguntarse: ¿por qué los funcionarios municipales que realizan la recolección no son beneficiarios?

3.- Se plantea que hay un desigual cumplimiento de las obligaciones contractuales producto de la demora en los pagos. ¿Pero por qué se produce la demora en los pagos? Se ha asegurado que esto sería responsabilidad de las municipalidades que no pagan a las empresas. Sin embargo, también hay incumplimiento de los pagos previsionales por parte de dichas empresas, incumplimiento que a su vez impide al municipio el poder pagarles.

Estos son temas que necesariamente se deben aclarar. Así también, sería conveniente que la SUBDERE brindara su apoyo para determinar los verdaderos costos de la prestación del servicio de recolección, traslado y disposición final de la basura.

En cuanto al contenido del proyecto de ley, y específicamente respecto del artículo 8 *quater*, que establece que las municipalidades podrán celebrar convenios con la TGR para que esta efectúe el pago a proveedores de servicios, se preguntó: ¿Por qué no se legisla para que la TGR envíe el total de los montos por los predios exentos o cobren los permisos de circulación u otros?

El proyecto de ley también dispone que los proveedores de municipalidades que no hayan suscrito convenios como los antes señalados, con facturas emitidas y no objetadas por aquellas, una vez obtenida la conformidad pertinente por parte del municipio del servicio prestado, y que no hayan sido pagadas en un plazo mayor a 30 días desde su emisión, podrán solicitar el pago de estas facturas a la Tesorería General de la República. En caso de no alcanzar los fondos para pagar el total de facturas adeudadas, estas quedarán pendientes para ser pagadas con prioridad al mes siguiente, y así sucesivamente. Al respecto, se preguntó: ¿Para quién se legisla? Pues aquí se está asegurando el pago a las empresas, y si bien ello es correcto, pues se trata de un servicio prestado que hay que pagarlo, el tema es que dicho pago se está asegurando a través del FCM, el que ya sufre la reducción del retiro voluntario; de la desmunicipalización por el tema de la educación; de los préstamos de los nuevos programas que se quieren implementar para aquellos que tuvieron diferencias entre los ingresos y gastos producto de la pandemia, etc.

Manifestó que, si bien todos tienen derecho a que se les retiren los residuos sólidos domiciliarios, y también a que el Estado haga exenciones, debe preguntarse con qué recursos pagan los municipios, si ya se encuentran en situación de déficit. Y si la TGR paga directo, ¿quién responde por el no pago por exención o no cobro de los derechos de aseo? En definitiva, no es congruente que por un lado se obligue a pagar y que, por otro, haya exenciones de pago.

Añadió que el monto y pago de las remuneraciones le corresponde a la empresa que presta el servicio a la municipalidad, preguntándose si existe o no verdadera autonomía municipal. Asimismo, reiteró que el Estado no entrega a los municipios el total de recursos por las exenciones que realiza en materia de pago de contribuciones de los derechos de aseo o por los cobros que no se pueden hacer (postes de luz, cableado). Por ello, insistió en la solicitud de que el SII informe el número total de predios exentos por comuna y que la TGR indique cuál es el monto de la exención por comuna, considerando que las empresas debiesen utilizar los organismos judiciales pertinentes para dar cumplimiento a las obligaciones incumplidas que tienen los municipios.

En cuanto al reemplazo de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 6 de la ley N°19.886, reiteró que el reglamento debe ser establecido por una ley con criterios claros y precisos e indicar el costo unitario por recolección y disposición de residuos domiciliarios por tipología de comuna, el que debería ser actualizado cada 3 años, o cada 10 si la concesión es por ese período.

Por otra parte, argumentó que las empresas no pueden incluir las condiciones de empleo en los costos de sus propuestas en las licitaciones (condiciones de salud, higiene, descanso, vacaciones, horas extraordinarias, etc.) y que es el Ministerio del Trabajo el que debiese velar por todas aquellas materias.

Respecto al literal a) del inciso cuarto del artículo 6 de la ley precitada, específicamente su párrafo segundo, enfatizó que debiese establecerse el costo unitario por tipo de municipio, por medio de un reglamento de la SUBDERE actualizado cada 3 años, a fin de determinar el costo real de la

prestación del servicio. En cuanto al literal c) del mismo inciso, afirmó que debiese aclararse si la materia a que se refiere (las condiciones de empleo) está o no en el cálculo de las bases. Si es así, las condiciones de salud, higiene, bienestar, etc., están dentro de la evaluación y licitación, reiterando que el velar por su cumplimiento les corresponde a los inspectores del trabajo.

Por último, enfatizó que este proyecto de ley tiene un impacto financiero en los municipios, por lo que debe determinarse realmente tanto las deudas como los incumplimientos, y que es el Estado el que debe colocar los recursos correspondientes.

#### **4) Asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), señora Graciela Correa**

La señora Correa sostuvo que el perfeccionamiento de la ley debe considerar todos los efectos y los hechos ocurridos con anterioridad. En ese entendido, se refirió a la deuda histórica que tienen los municipios, la que se ha ido acumulando a través de los años y respecto de la cual no existe una solución clara.

El proyecto de ley permite que las municipalidades puedan generar convenios directamente con la TGR, en virtud del principio de autonomía municipal, que es el que las faculta a administrar sus propios recursos, esto es, sus ingresos y gastos. Sin embargo, en el nuevo artículo 8 *quater* que se introduce en la LOC de Municipalidades, se consagra la posibilidad de que, automáticamente, sin el consentimiento de las municipalidades, los proveedores puedan solicitar el pago de las deudas por servicio de suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios ante la TGR. Esta situación no le parece adecuada, a la luz del referido principio de autonomía municipal.

Sin perjuicio de lo anterior, y deseando aportar una vía de solución, sugirió que esta iniciativa podría explicitar la posibilidad de que las municipalidades puedan convenir directamente con la TGR, con cargo a los fondos de participación del FCM, convenios de regularización de la deuda histórica, los que además sean visados por SUBDERE, deteniendo de esa manera el círculo vicioso que hoy en día no permite a los trabajadores dar solución a su problema de fondo, que es la falta de regularización de dichas deudas históricas.

En cuando a las modificaciones propuestas a la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, manifestó su conformidad respecto de los acuerdos alcanzados por las asociaciones de municipalidades y las federaciones de trabajadores, con la concurrencia de la SUBDERE. Estas modificaciones apuntan a entregar un marco de mejor regulación a aquellos trabajadores que pertenecen a este rubro, elevando los criterios y el estándar de ponderación, lo que ciertamente es un paso adelante muy significativo. Sin embargo, también debe considerarse que se debe legislar a la luz de lo que ocurre en el territorio, donde la heterogeneidad municipal es clave. Si no todas las municipalidades obran de la misma manera, se debiese legislar y contribuir -a través del reglamento que el proyecto propone- a uniformar todas las condiciones de contratación. Se trata de normas de orden público, a través de las cuales se protege no solo al personal que trabaja en aquellos servicios, sino que se resguarda a la sociedad completa.

A modo de resumen, se manifestó a favor de avanzar en esta iniciativa que entrega mejores condiciones a los trabajadores de los rubros

indicados, ya que el interés y compromiso de las asociaciones de municipalidades -que consta por escrito- es entregar una solución a todos los problemas suscitados en esta materia, pero sin invadir el principio de autonomía municipal.

Reiteró la propuesta de solución en orden a posibilitar los convenios de pago con la TGR -con cargo al FCM- respecto de la deuda histórica de los municipios en esta materia, medida que constituye una solución concreta y real para los trabajadores. Asimismo, insistió en la necesidad de uniformar los criterios de las bases de licitación a fin de que no se generen las brechas que existen hoy en día.

Finalmente, advirtió que tampoco se puede perder de vista que hay exigencias medioambientales y que, además, estamos en una pandemia donde las exigencias sanitarias se han elevado, destacando que detrás de la regulación de esta materia está la vida, la salud y la seguridad de las personas, por lo que es menester elevar el estándar de calidad del servicio y la protección de todos los usuarios.

#### **5) Presidente de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de recolección, Aseo y Medioambiente de Chile (FENSITRAMBICH), señor Miguel Sánchez**

El invitado afirmó que los trabajadores del aseo del sector privado llevan más de 30 años sin ninguna regulación, a pesar de tratarse de un servicio ligado directamente al medioambiente y la salud de las personas.

Desempeñan un trabajo de alto riesgo por estar expuestos a conductores ebrios, mordeduras de perros y un sinnúmero de otras situaciones. Por otra parte, recalcó que por ninguna circunstancia (contaminación, emergencias, etc.) pueden dejar de cumplir con su trabajo. Añadió que no cuentan con cobertura de enfermedades profesionales; con una identidad legal; con feriados irrenunciables (como sí los tienen el resto de los trabajadores del país); con un lavado especial de su ropa de trabajo, etc. De hecho, está pendiente un estudio con el Ministerio del Trabajo en relación con los contaminantes a que están expuestos.

En cuanto al proyecto de ley, afirmó que constituye una esperanza de un mejor futuro, que aseguran haberlo ganado con creces. Con todo, hizo presente que en las mesas de trabajo siempre se barajó la posibilidad de aumentar a un 30% o más (y no a un 25%) la ponderación del criterio mejores condiciones de empleo y remuneraciones en el puntaje total de evaluación.

Con respecto al pago oportuno de la factura mensual, estimó que bajo ningún punto de vista las medidas que contempla el proyecto atentan contra la autonomía de las municipalidades, pues pagar oportunamente es una obligación. Y cuando no se cumple con ello se genera un efecto complejo que termina afectando el pago del sueldo de los trabajadores.

Por último, en otro orden de ideas, señaló que para ellos sería fundamental contar con un piso remuneracional, pues hoy existen trabajadores de primera y segunda categoría ejerciendo la misma labor. Añadió que ha quedado demostrado que hay distintos criterios, según tipología de municipios. Por ejemplo, municipalidades como Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, Ñuñoa, La Florida, Cerrillos, Estación Central, Huechuraba y El Bosque, por mencionar algunas, realmente se preocupan por proteger a los trabajadores en las bases de licitación. Sin embargo, en otras, que teniendo recursos y según tipología no debiesen tener problemas, como Providencia o Santiago, las condiciones de los trabajadores son pésimas, pues no existe empatía de parte de los respectivos concejos al momento de licitar los servicios.

**Las exposiciones de los dirigentes de los trabajadores y de los asesores de la AChM y de la AMUCH dieron lugar al siguiente debate.**

La **diputada señora Parra (presidenta)** solicitó a la Subdere referirse a la petición de FENASINAJ en cuanto a la posibilidad de contar con pisos remuneracionales para los trabajadores; y a los siguientes temas planteados por el asesor legislativo de la AChM: los incumplimientos previsionales y laborales por parte de las empresas; el costo real del servicio de recolección, traslado y disposición de los residuos domiciliarios; y la necesidad de mayor transparencia respecto de la información disponible en materia de predios exentos. Finalmente, pidió a la autoridad ahondar acerca de la deuda histórica que en este ámbito han ido acumulando las municipalidades a lo largo del tiempo, sus razones, y si este ha sido un problema que se ha visibilizado para efectos de regularizarlo, tema al que hizo referencia la asesora jurídica de la AMUCH.

Respondiendo a las interrogantes, la **subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso**, comentó que efectivamente cuando se constituyó la mesa de trabajo con los trabajadores, las empresas y las asociaciones de municipios, uno de los requerimientos levantados por las asociaciones fue analizar la posibilidad de establecer pisos remuneracionales. Sin embargo, en el transcurso de las negociaciones, se les explicó que ello no era factible pues se estaría fijando por ley valores de remuneraciones a un rubro en particular, lo que tendría complicaciones de constitucionalidad. Pero, además, ello no reconoce la diversidad de municipios del país (urbanos/rurales, grandes/pequeños, etc.).

En razón de lo anterior es que se optó por avanzar hacia la fijación de un factor de mejores condiciones laborales que efectivamente impulsara la sana competencia dentro de las empresas que participan en las licitaciones, de modo tal que las condiciones laborales se convirtieran en un factor diferenciador que posibilitara el reconocimiento de la mejor condición de los trabajadores por parte de los municipios al momento de adjudicar las licitaciones.

En cuanto al incumplimiento de pago, efectivamente dentro de los compromisos que se hicieron también se planteó el tema de la fiscalización y la necesidad de verificar cuán efectivo era el no pago de las obligaciones laborales. En este punto, afirmó que quedó desvirtuada esa aseveración, porque para efectos de cursar nuevos pagos los municipios tienen que verificar que las obligaciones laborales están total y absolutamente resueltas, pues de lo contrario, de alguna forma, el municipio se hace parte de la responsabilidad para con los trabajadores.

Respecto del costo real de los servicios, sostuvo que este cambia muy significativamente según la realidad de cada uno de los municipios. Por ejemplo, si se trata de comunas que tienen altas densidades donde el desarrollo inmobiliario se asocia fundamentalmente a edificios; si los servicios se prestan en terrenos planos o cerros; si se está más o menos distante de los sitios de disposición intermedio o final de los residuos, etc.. Todos estos son aspectos que marcan el costo del servicio y, naturalmente, se asocian a mayores costos las exigencias que en algún momento pudieran estar establecidas en las bases de licitación. En ese entendido, uno de los compromisos que se asumió en la mesa de trabajo fue justamente avanzar en condiciones mínimas que se vean reflejadas en las tipologías de municipios. Este es un estudio que está en proceso, que fue contratado el año pasado y que se espera finalice a mediados del segundo semestre de este año.

En cuanto a la transparencia en los datos de predios exentos, reconoció que efectivamente esto se ha planteado como una duda a nivel

municipal. Sin embargo, aseveró que la TGR informa acerca de los roles de cada uno de los municipios. Con todo, siempre es posible perfeccionar la información.

A continuación, la subsecretaria efectuó ante la Comisión una presentación en PowerPoint<sup>1</sup>, entregando algunos antecedentes generales de contexto, junto con informar sobre las deudas de las municipalidades por este concepto; información que se encuentra desagregada por región, cantidad y tipología de comunas.

1.- Del total de 345 municipios del país, 269 cuentan con un servicio externalizado de recolección de residuos domiciliarios.

2.- Para el año 2021, los 269 municipios han informado un total de 16.714 trabajadores que se desempeñan en el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios.

3.- Estos trabajadores (chofer, peoneta y barredores) son los beneficiarios del denominado "Bono Aseo", que está incorporado en la ley de presupuestos (glosa de predios exentos).

4.- De los 269 municipios, según datos al 28 de febrero de 2021, un total de 131 municipios registran deudas de pago de los servicios de recolección, lo que equivale a aproximadamente el 50% del total de municipios que cuentan con un servicio externalizado.

5.- Según datos informados, la deuda total ascendería a cerca de M\$51.000.000. Hay 3 municipios que tienen una deuda menor a 1 millón de pesos, pero el municipio que más adeuda debe más de 7 mil 363 millones de pesos.

6.- Teniendo en cuenta esa diversidad de deuda, el promedio de morosidad de los municipios informados alcanza los 13 meses, aunque descontando los extremos el promedio alcanza los 6 meses. El municipio que más meses adeuda totaliza más de 36 meses.

7.- El 80% de la deuda total se concentra en 25 de los 131 municipios informados a lo largo del país.

8.- Este comportamiento no difiere de años anteriores a la crisis social o sanitaria.

9.- Si bien existen municipios que han celebrado convenios de pago, tras su celebración han mantenido el comportamiento de no pago.

10.- Varios de estos casos han sido judicializados o poseen sentencias que ordenan el pago, pero no es factible ejecutarlas.

En cuanto a las deudas por región, proporcionó la siguiente información:

---

<sup>1</sup> Disponible en [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=221639&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=221639&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION)



## INFORME DEUDAS POR REGIÓN

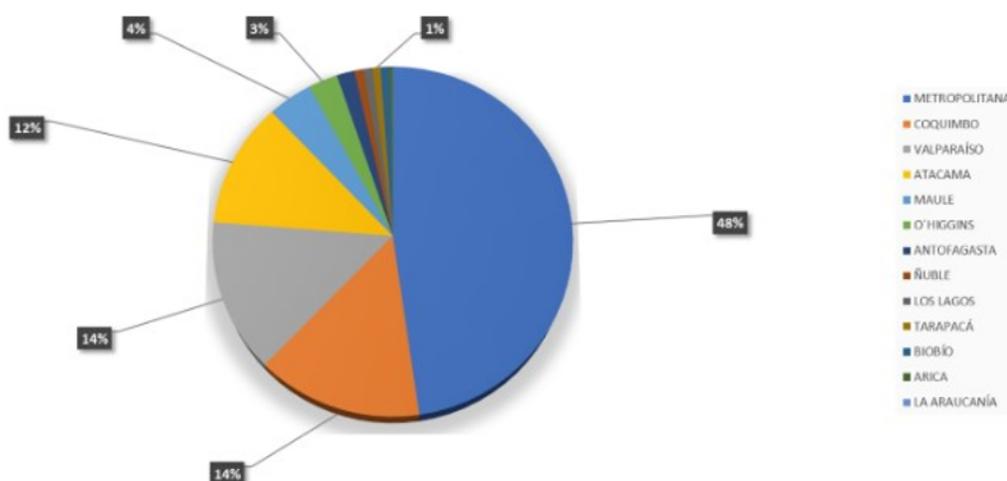
- El 48% de deuda se concentra en comunas de la región metropolitana .
- De las 52 comunas de la región metropolitana, 47 registran morosidad .
- De las 25 comunas con más deuda:
  - ✓ 17 pertenecen a la tipología 1
  - ✓ 5 pertenecen a tipología 2
  - ✓ 2 pertenecen a tipología 3
  - ✓ 1 pertenece a tipología 4

Región	Deuda al 28.02.2021
METROPOLITANA	\$ 24.306.331.539
COQUIMBO	\$ 7.373.693.344
VALPARAÍSO	\$ 7.152.715.679
ATACAMA	\$ 5.944.723.029
MAULE	\$ 2.122.373.984
O'HIGGINS	\$ 1.388.657.340
ANTOFAGASTA	\$ 837.398.455
ÑUBLE	\$ 427.176.074
LOS LAGOS	\$ 412.444.395
TARAPACÁ	\$ 391.904.868
BIOBÍO	\$ 383.052.392
ARICA	\$ 185.123.256
LA ARAUCANÍA	\$ 3.181.671
<b>Total general</b>	<b>\$ 50.928.776.026</b>

Explicó que la tipología 1 de municipios se refiere a las comunas más grandes, que tienen alta población, altos niveles de densidad poblacional y nula ruralidad. Por lo tanto, en ellas efectivamente los servicios se tornan críticos por la concentración de personas. En efecto, es en las grandes urbes donde se genera el problema. Luego de la región Metropolitana, le siguen Coquimbo y Valparaíso.



## INFORME DEUDAS POR REGIÓN



## INFORME DEUDAS POR REGIÓN Y CANTIDAD DE COMUNAS



Región	Deuda	Municipalidades
METROPOLITANA	\$ 24.306.331.539	47
COQUIMBO	\$ 7.373.693.344	3
VALPARAÍSO	\$ 7.152.715.679	23
ATACAMA	\$ 5.944.723.029	6
MAULE	\$ 2.122.373.984	16
O'HIGGINS	\$ 1.388.657.340	12
ANTOFAGASTA	\$ 837.398.455	1
ÑUBLE	\$ 427.176.074	10
LOS LAGOS	\$ 412.444.395	1
TARAPACÁ	\$ 391.904.868	1
BIOBÍO	\$ 383.052.392	9
ARICA	\$ 185.123.256	1
LA ARAUCANÍA	\$ 3.181.671	1
<b>Total general</b>	<b>\$ 50.928.776.026</b>	<b>131</b>

Desagregada la información por tipología municipal, los datos son los siguientes:

## INFORME DEUDAS POR TIPOLOGÍAS DE COMUNAS



Tipología	Deuda	Municipalidades
1	\$ 28.568.428.915	41
2	\$ 16.544.459.138	22
3	\$ 3.011.032.614	18
4	\$ 2.409.139.271	26
5	\$ 395.716.088	24
<b>Total general</b>	<b>\$ 50.928.776.026</b>	<b>131</b>

Tipología 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.

Tipología 2: Comunas mayores con desarrollo medio.

Tipología 3: Comunas urbanas medianas con desarrollo medio.

Tipología 4: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio.

Tipología 5: Comunas semiurbanas con bajo desarrollo

Concluida la exposición de la subsecretaria, el **diputado señor Berger** manifestó su extrañeza por la facultad que el artículo 8 *quater*, que el proyecto incorpora en la LOC de Municipalidades, otorga a los proveedores de servicios básicos y concesionados, tales como suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, en orden a

solicitar directamente a la TGR el pago de las facturas impagas, con cargo a la participación que al municipio le cabe en el fondo común municipal. Al respecto, solicitó profundizar en esta materia.

La **diputada señora Parra** (presidenta) coincidió con la inquietud de su antecesor. Por otra parte, consultó tanto a la subsecretaria como al resto de los invitados por las razones de fondo que explican la acumulación de esta deuda histórica por parte de los municipios.

El **secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Jaime Belmar**, hizo presente que este es un tema de larga data, enfatizando que al menos desde el año 2004 han instado junto a las federaciones de trabajadores por una mejora en sus condiciones laborales.

Respondiendo la interrogante de la presidenta, afirmó que la deuda que tienen las municipalidades no obedece lisa y llanamente a la intención de no pagar, sino que, en general, las deudas en el sector municipal se han incrementado producto del fuerte impacto que han tenido las finanzas municipales. Se estima que solo el efecto de la pandemia va a significar alrededor de 700 u 800 mil millones de pesos para las arcas municipales. Agregó que permanentemente se está legislando sobre materias que de alguna manera inciden en las atribuciones, funciones y responsabilidades de las municipalidades, y estas no tienen los recursos suficientes para poder responder adecuadamente.

En otro orden de ideas, señaló que la AChM estuvo en la mesa de trabajo a la que aludió la subsecretaria, y si bien reconoció los atrasos en el pago de este y otros servicios básicos municipales, y los acuerdos alcanzados al respecto, hizo ver que muchas veces no ha sido posible cumplir con los pagos en razón de las dificultades financieras que aquejan a los municipios, especialmente en el actual contexto de pandemia.

Por otra parte, señaló que el tema de las exenciones les ha preocupado históricamente. Afirmó que el 80% de las viviendas en Chile no paga contribuciones y, por tanto, no pagan derecho de aseo, lo que bordea los 600 mil millones.

Finalmente, admitió que hay muchos temas que resolver, manifestando la mejor de las voluntades por parte de la AChM, pues reconocen la deuda, como asimismo la necesidad de resolver los problemas que los trabajadores vienen planteando hace tantos años. Aunque apoyó la iniciativa de que las municipalidades puedan establecer convenios con la TGR para efectos de pago, o de las deudas que ya existen, criticó que estos puedan ser pactados directamente entre las empresas privadas y la TGR.

El **diputado señor Saldivar** opinó que este es un problema bastante complejo. De su experiencia como alcalde recordó que lo que recaudan los municipios para cubrir los costos del retiro y disposición final de residuos es absolutamente insuficiente. Aseveró que este servicio es caro porque, a su juicio, se maneja en un esquema extremadamente primitivo, siendo hoy día para muchos municipios inviable procesar la basura y convertirla en un producto que genere recursos o energía. En su opinión, si no se invierte en una solución más radical en cuanto a modernización y tecnologización de este servicio, será muy complejo equilibrar el tema de las deudas.

Además de lo anterior, argumentó que los trabajadores son los que se llevan la mayor carga, con bajos sueldos y exposición permanente a riesgos. Por eso insistió en la necesidad de enfocar esta problemática desde una perspectiva más global, generando -aunque sea a través de un programa piloto- un cambio cualitativo en un asunto tan sensible.

El **diputado señor Longton** argumentó que al establecerse la posibilidad de que los proveedores de los servicios básicos y concesionados,

tales como suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, soliciten directamente el pago de las facturas impagas ante la TGR, se estaría consagrando, por ley, una preferencia de pago en desmedro de proveedores de otros servicios. Además de ello, hizo ver que esto atenta directamente contra la autonomía municipal, afectando los recursos del fondo común municipal y privando a estas entidades de la posibilidad de definir su *modus operandi* en materia financiera y su administración interna, de acuerdo a sus propias necesidades. En síntesis, hizo patente su inquietud por esta figura que consagra el proyecto, que atentaría contra la igualdad ante la ley (por la preferencia de pago que establece) y contra la autonomía municipal.

La **titular de la SUBDERE, señora Troncoso**, reiteró que, si bien se trata de casi 51 mil millones de pesos, el 80% de la deuda está concentrada en 25 municipios del país. De esos 25, 1 tiene el 7% de la deuda total (casi 8 mil millones de pesos). Por lo tanto, es importante dimensionar el problema, entendiendo que esta no es una condición general de todos los municipios, sino que se focaliza en un número muy acotado de comunas, y las razones responden a diversas situaciones. Efectivamente hay comunas cuya estructura presupuestaria -por tratarse de comunas muy antiguas- tienen altos costos asociados fundamentalmente a sus dotaciones de personal, esto es, una gran cantidad de trabajadores en sus plantas destinados a funciones administrativas.

Las tarifas por el derecho de aseo se calculan sobre los costos, y hay algunos municipios que han determinado mejor este cálculo. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los derechos de aseo se cobran a través del impuesto territorial, que se recauda directamente por la TGR en aquellos predios afectos a pago de contribuciones. Pero también hay un cobro que hacen directamente los municipios, que ha posibilitado la existencia de exenciones individuales o territoriales. En comunas con amplias exenciones territoriales se genera una brecha o un desacople respecto del costo del servicio versus lo que está siendo recaudado. Sin generalizar, es posible observar que muchas veces esta situación obedece a una determinada gestión, más que a una caída absoluta de los recursos.

Respecto de la inquietud de los diputados señores Berger y Longton, recordó que la AMUCH planteó la misma observación, por lo que acordaron trabajar juntos una indicación que perfeccione la redacción del proyecto en esa parte (es decir, la posibilidad de las empresas proveedoras de solicitar directamente a la TGR el pago de las facturas impagas cuando la respectiva municipalidad no ha pactado un convenio). Sobre el punto, señaló que no se puede soslayar el hecho de que el no pago impacta en los trabajadores, agregando que en el proyecto de ley (artículo 8 *quater* que se incorpora), la posibilidad de suscribir convenios no solo se establece respecto de los servicios de recolección de aseo, sino que también respecto de otros servicios básicos y concesionados, como la mantención de alumbrado público, de jardines, de semáforos, etc.

En otro orden de ideas, coincidió con el diputado Saldívar en cuanto a que hay aspectos que mejorar en el proceso, por lo que tenemos como país un desafío muy grande por delante. Añadió que hoy día, con la ley de fortalecimiento de la regionalización, a aquellas comunas que se constituyen en áreas metropolitanas se les asigna como una de sus funciones el manejo de los residuos. Entonces, efectivamente se debiese avanzar en soluciones más amplias, donde el servicio no solo sea visto como un costo del presupuesto, sino también como una forma de generar recursos, solventando de esa manera la carga que tienen los municipios.

Finalmente, planteó la idea de incluir quizás en el proyecto una norma transitoria que permita a los municipios que concentran las mayores

deudas, que superan el año calendario y el promedio, ponerse al día en lo que a su deuda histórica se refiere.

## 6) Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez

En la primera parte de su exposición, el señor contralor destacó las funciones que cumple la CGR: jurídica, fiscalizadora, contable y jurisdiccional. De ellas, las dos primeras son muy importantes para este proyecto. En efecto, en cuanto a las fiscalizaciones sobre concesiones de retiro de residuos domiciliarios y disposición final, la CGR realizó 15 informes de fiscalización entre los años 2018 y 2020 en distintas municipalidades:

### Fiscalizaciones sobre concesiones de retiro de residuos domiciliarios y disposición final



- Se realizaron 15 informes de fiscalización entre los años 2018 y 2020:

	Fiscalización	N°	Municipalidad	Acciones Derivadas
1	Auditoría	568/2018	Buín	Se instruye sumario por CGR y Reparación.
2	INVE	413/2018	Tocopilla	Se instruye sumario y se ordena sumario a Municipio.
3	Auditoría	620/2018	Arica	Se ordena instruir sumario a Municipio.
4	Auditoría	904/2018	Talca	Se instruye sumario por CGR.
5	Auditoría	566/2018	Longaví	Se ordena instruir sumario a Municipio.
6	Auditoría	268/2018	La Serena	Se instruye sumario por CGR y se ordena sumario a Municipio.
7	INVE	933/2018	Lota	Se ordena instruir sumario a Municipio.
8	Auditoría	242/2018	Antofagasta	Se instruye sumario por CGR y se ordena sumario a Municipio.
9	Auditoría	512/2019	San Carlos	Se instruye sumario por CGR y se remiten antecedentes a MP.
10	Auditoría	800/2019	Los Ángeles	No hay acciones derivadas.
11	Auditoría	617/2019	Linares	Se ordena instruir sumario a Municipio.
12	Auditoría	782/2019	Constitución	Se ordena instruir sumario a Municipio.
13	INVE	644/2019	Punta Arenas	No hay acciones derivadas.
14	Auditoría	562/2019	Coronel	No hay acciones derivadas.
15	INVE	241/2020	Quillota	Se instruye sumario por CGR.

- Se han realizado 19 atenciones de referencia.

Las referidas fiscalizaciones dieron lugar a muchas observaciones, pero lo más preocupante es que en la mayoría de ellas se produjo lo que se conoce como las “acciones derivadas”, esto es, cuando a partir de una auditoría o de una investigación especial la CGR decide que hay que hacer un sumario, o hay un reparo -es decir, una eventual responsabilidad civil- o, en el peor de los casos, se remiten los antecedentes al Ministerio Público. Por tanto, las observaciones que surgieron de estas fiscalizaciones fueron altamente complejas. A su juicio, esto se debe a que la ausencia de un control previo de los actos municipales favorece la ocurrencia de hechos de corrupción.

De hecho, si se analiza la historia municipal reciente, es dable observar que algo ocurre, particularmente en el ámbito de las concesiones de residuos sólidos domiciliarios, aun cuando, por supuesto, no es el único.

Tal vez, si hubiese habido un control previo se habría podido evitar estos hechos irregulares. La CGR ha recibido críticas de parte de personas, e incluso de autoridades, por no haber actuado en el llamado “Caso luminarias”, y que ha llevado a descubrir irregularidades en varios municipios. Sin embargo, aclaró que el organismo no puede ejercer control de legalidad previo -toma de

razón- en ese tipo de contratos de concesión. En efecto, el artículo 53 de la LOC de Municipalidades dispone que:

“Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales.

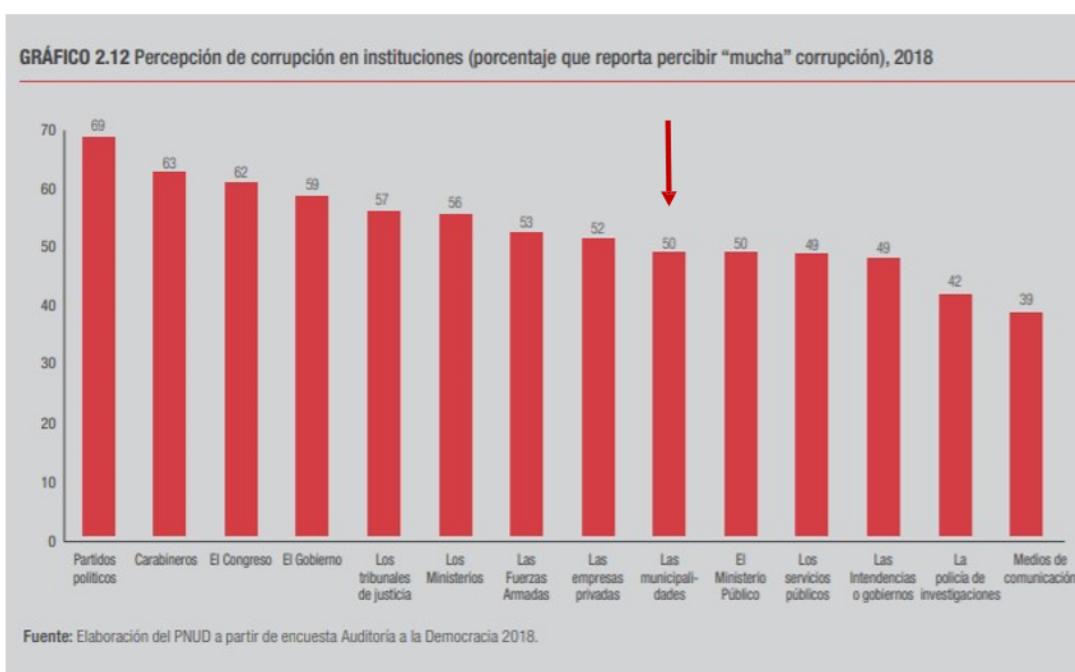
Para tal objeto la Contraloría deberá llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones en que lo hace para el resto del sector público, debiendo las municipalidades remitir los antecedentes que aquella solicite.”.

De acuerdo a uno de los estudios más serios y citados respecto de cómo es vista la corrupción en los distintos sectores públicos de nuestro país (Informe “Auditoría a la Democracia”, del PNUD), la percepción sobre la corrupción en las municipalidades, que son la “cara del Estado” frente a la ciudadanía, es del 50%. Esto corrobora que hay una sensación de que existen problemas o irregularidades en la actuación de las municipalidades, lo que es transversal y no se puede atribuir a un determinado color político.

## Percepción de corrupción en instituciones



POR EL CUIDADO Y BUEN USO  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



Las áreas críticas del ámbito municipal son las siguientes: a) concesiones en general (recolección de residuos domiciliarios, aseo y ornato, etc.); b) cambio de luminarias; c) obra pública municipal; d) contratos a honorarios, y; e) contratos de tecnología.

A juicio de la CGR, ello se produce porque la LOC de Municipalidades excluye del trámite de toma de razón a los actos administrativos municipales. En efecto, la ausencia de toma de razón debilita la actuación legal de la municipalidad y favorece la ocurrencia de hechos de corrupción. Atendido lo anterior, desde el año 2017 la CGR -en lo que constituye una “buena práctica” y no una exigencia legal- ha suscrito 79 convenios de revisión previa de juridicidad con las municipalidades, con el objeto de paliar en parte esta situación, revisando la adjudicación de los contratos más relevantes. Esto no excluye la posibilidad de corrupción, pero al menos implica una revisión de la legalidad de las actuaciones.

- A la fecha se encuentran vigentes 79 convenios con las siguientes municipalidades:



ARICA Y PARINACOTA	CAMARONES	METROPOLITANA	PADREHURTADO	BIOBÍO	SANTABARBARA
	PUTRE		BUIN		LOS ALAMOS
	GENERAL LAGOS		TITIL		NACIMIENTO
TARAPACÁ	ALTO HOSPICIO		LA PINTANA	LA ARAUCANÍA	CURARREHUE
	PICA		ALHUÉ	PITRUFQUÉN	
ANTOFAGASTA	MEJILLONES		SANPEDRO	CUNCO	LONQUIMAY
	TOCOPILLA		RANCAGUA	PURÉN	PANGUIPULLI
ATACAMA	ALTO del CARMEN		COINCO	LOS RÍOS	LAGORANCO
	FREIRINA		PICHIDEGUA		LANCO
	CHAÑARAL		SANFERNANDO		MÁFIL
	DIEGO DE ALMAGRO		PELLUHUE		FUTRONO
	VALLENAR		LICANTEN		PURRANQUE
	HUASCO		EMPEDRADO		CALBUCO
COQUIMBO	LA SERENA	RAUCO	LOS LAGOS	FUTALEUFÚ	
	ILLAPEL	COLBÚN		PUERTOCTAY	
	COQUIMBO	SANAVIER		COCHAMÓ	
	CANELA	CURICÓ		PUERTOMONTT	
	COMBARBALÁ	SAN IGNACIO		LAGOVERDE	
VALPARAÍSO	QUILLOTA	SANTAJUANA	AYSÉN	CISNES	
	EL QUISCO	CHIGUAYANTE		TORTEL	
	LA CALERA	CURANILAHUE		RÍO VERDE	
	VILLA ALEMANA	LOTA	MAGALLANES	CABODEHORNO	
	SANTA MARÍA	QUILLECO			
		LEBU			

Las áreas críticas de estos convenios son: a) recolección, transporte y/o disposición de residuos sólidos domiciliarios, de ferias libres y barrido de calles; b) recambio, mantención, rediseño y/o mejoramiento de las áreas verdes; c) adquisición, mantención y/o reposición de luminarias; d) apertura y mantención de cuentas corrientes; e) concesión para la construcción y/o explotación de estacionamientos; f) provisión, operación y mantenimiento de equipos, sistemas y software computacionales, y; g) diseño, construcción, mantención, reparación y remodelación de obras públicas.

Acerca del proyecto de ley, sostuvo que nació a raíz de un reclamo de la FENASINAJ en septiembre de 2019, entidad que solicitó una mejora de las condiciones de remuneraciones de los trabajadores del aseo a través de la utilización de las bases de licitación, y la modificación de los contratos vigentes con las municipalidades, para materializar el aumento de las remuneraciones en todas aquellas municipalidades que iniciaran procesos licitatorios en esta materia.

El proyecto abarca tres grandes áreas: 1) Bases de licitación de los contratos de concesión y la necesidad de que ellas pasen por el trámite de toma de razón; 2) Contenidos mínimos de dichas bases, en relación con las remuneraciones y condiciones laborales, y; 3) Convenio y/o pago de facturas por la Tesorería General de la República.

Sobre el tercer punto, aun cuando no es objeto de las facultades de CGR, manifestó que esta es una novedad para el organismo, pues con ello se estaría estableciendo una especie de pago por subrogación legal al solo requerimiento del concesionario, lo que hace que el pago sea seguro pues, en los hechos, se da una especie de prelación de crédito con cargo al Fondo Común Municipal. Añadió que no hay ningún otro acreedor municipal que tenga o pudiese tener esta posibilidad, lo que es importante tener en cuenta. Por ejemplo, los profesores municipales no tienen derecho a que se les paguen sus cotizaciones con preferencia. Cabe aclarar que el derecho que otorga el proyecto no es a que se paguen con preferencia las remuneraciones de los trabajadores del sector, sino la factura al concesionario.

Desde la perspectiva de lo que incide directamente en la CGR, recordó que el artículo 2 numeral 2) del proyecto sustituye el inciso segundo del artículo 6 de la ley N°19.886 por el siguiente:

“Tratándose de las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, las municipalidades deberán sujetarse a los contenidos mínimos que para ellas establezca un reglamento expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de acuerdo a la tipología de municipios determinados en dicho reglamento, salvo en lo referente a mejores condiciones de empleo y remuneración regulado por el presente artículo. Dichas bases de licitación deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.”.

Esto implica -como se desprende literalmente de la norma- que se someten las bases de licitación al trámite de toma de razón. Al respecto, hizo las siguientes observaciones:

1.- La norma en análisis constituye un avance en cuanto al control público en áreas de alto impacto del sector municipal. En efecto, actualmente las bases las elabora el propio municipio, de acuerdo a su criterio y discrecionalidad, sin sujeción alguna a la CGR.

2.- Sin embargo, para que el proyecto implique un avance decisivo, es recomendable someter al trámite de toma de razón no solo las bases de la licitación, sino también la adjudicación, la que queda fuera del proyecto. De esta manera, se alcanzaría realmente el objetivo que se persigue, es decir, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Al contemplarse el control de la adjudicación, se abarca el control de las bases de licitación, lo que no sucede a la inversa.

3.- La toma de razón ayuda a prevenir la corrupción, pero no la evita. Para eso es necesario reforzar otros ámbitos del sistema de integridad: estatutos de protección que promuevan la denuncia y/o medidas más intrusivas para los organismos que integran el sistema de integridad pública.

## **7) Tesorera General de la República, señora Ximena Hernández**

La señora tesorera se refirió en primer término a la relación de la TGR con el Fondo Común Municipal, destacando lo siguiente.

1.- En materia de recaudación:

a) Directa: Impuesto territorial (contribuciones); Impuesto transferencias vehículos; Otros.

b) Indirecta: Permisos de circulación; Patentes comerciales; Multas y otros.

2.- Distribución de los recursos conforme a la ley de Rentas Municipales (DL N°3069 de 1979) a cada una de las 346 municipalidades del país.

3.- Transferencias y descuentos a aquellas municipalidades que tengan convenio con la TGR.

Al respecto, complementó la información anterior con las siguientes láminas:

# RECAUDACIÓN



**Recaudación del Fondo Común Municipal**  
Años 2017 – 2020  
Cifras en Millones de \$



**Ingresos del Fondo Común Municipal corresponden a:**

CONCEPTO / AÑO	2017	2018	2019	2020
IMPUESTO TERRITORIAL	718.885	824.928	898.356	910.703
PERMISOS DE CIRCULACIÓN	311.382	326.560	364.670	357.295
PATENTES COMERCIALES	160.657	168.531	180.159	183.452
OTROS CONCEPTOS	58.308	58.187	65.452	61.410
<b>Total</b>	<b>1.249.234</b>	<b>1.378.205</b>	<b>1.508.638</b>	<b>1.512.859</b>
Variación respecto a año anterior	8,60%	10,30%	9,50%	0,30%

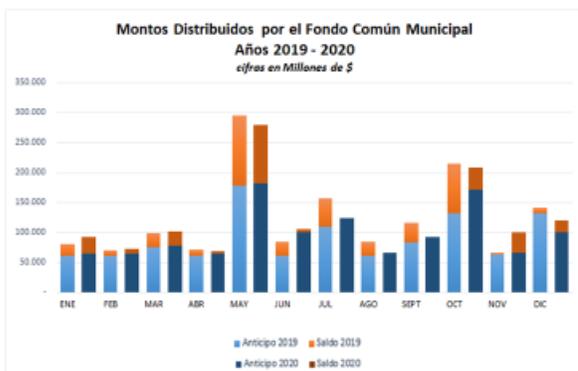
*Cifras expresadas en millones de pesos*



# DISTRIBUCIÓN



**Montos Distribuidos por el Fondo Común Municipal**  
Años 2019 - 2020  
cifras en Millones de \$



Concepto	Año 2019	Año 2020	Variación MMS	Variación %
Anticipo Fondo Común Municipal	1.078.307	1.175.364	97.057	9,0%
Saldo Fondo Común Municipal	402.534	324.929	-77.604	-19,3%
<b>Sub total por recaudación FCM</b>	<b>1.480.840</b>	<b>1.500.293</b>	<b>19.453</b>	<b>1,3%</b>
Aporte Fiscal (Anticipo F.C.M.)	50.211	51.583	1.372	2,7%
<b>Total Distribuido Año</b>	<b>1.531.051</b>	<b>1.551.876</b>	<b>20.824</b>	<b>1,4%</b>
Fondo Solidario	-	177.019	177.019	-
<b>Total General</b>	<b>1.531.051</b>	<b>1.728.894</b>	<b>197.843</b>	<b>12,9%</b>

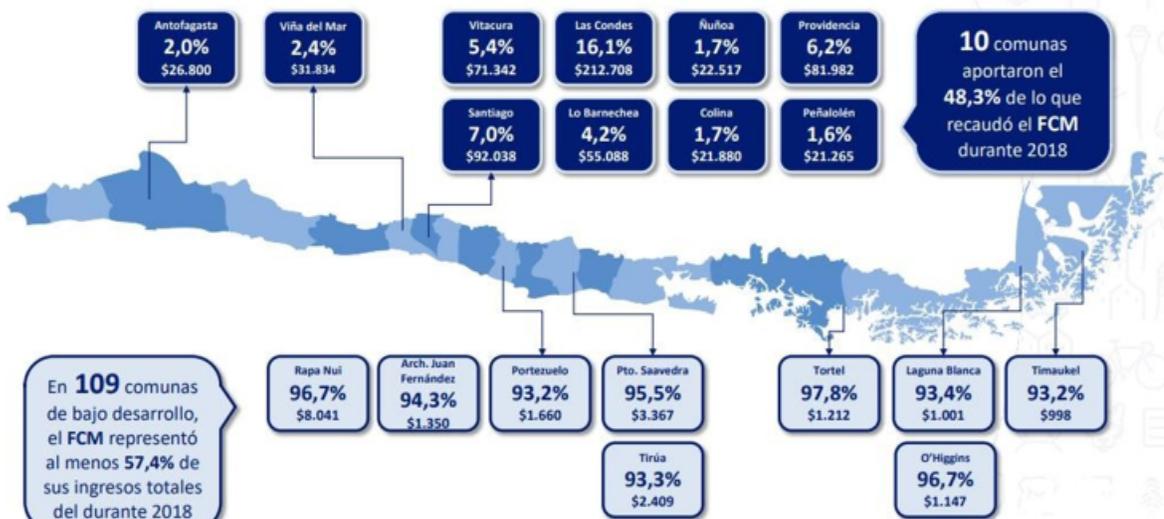
- El Aporte Fiscal corresponde a la cifra estipulada en la Ley de Presupuestos, que es un aporte al Fondo Común y es de libre disponibilidad de las Municipalidades.
- Fondo Solidario Extraordinario distribuido a 341 Municipalidades de acuerdo a Decretos del Ministerio del Interior. Estos fondos no son de libre disposición y deben ser rendidos a la autoridad ministerial.



Es importante considerar el rol redistributivo que tiene el FCM. Las comunas con mayor dependencia del mismo son las siguientes:



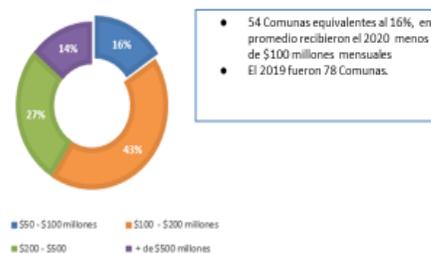
**Comunas con Mayor dependencia del Fondo Común Municipal**



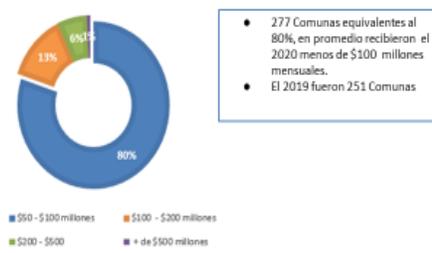
Por otra parte, el FCM tiene dos distribuciones: el anticipo, que corresponde a casi el 80% del total del fondo; y el saldo de la recaudación de los fondos, que se hace el último día hábil de cada mes.



**Distribución Promedio de Anticipos del FCM a Municipalidades**



**Distribución Promedio de Saldos del FCM a Municipalidades**



El Fondo Común Municipal distribuye mensualmente en dos instancias a los Municipios:

- **Anticipo:** al 5to día hábil del mes, TGR transfiere los montos estipulados por SUBDERE año a año, de acuerdo a cálculos propios referidos a factores de las Comunas y de acuerdo a proyecciones de DIPRES.
- **Saldos:** transferidos a las Municipalidades el último día hábil del mes y corresponden a la diferencia entre la recaudación efectiva del FCM y el anticipo entregado a cada Municipalidad.



En relación con el proyecto de ley, relevó los siguientes objetivos:

- 1.- Perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago de servicios básicos de las municipalidades, entre ellos el servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios.
- 2.- Generar un marco normativo que permita de manera eficaz y sustantiva una mejora en las condiciones de empleo y remuneraciones del sector relacionado a la recolección de residuos sólidos.

En cuanto a las funciones de la TGR en el proyecto de ley, son las siguientes:

- 1.- Se establece que, a partir de la firma de convenios con los municipios, la TGR puede proceder al pago de servicios básicos y concesionados con cargo al fondo común municipal.

2.- Se faculta a los proveedores de servicios básicos de las municipalidades para solicitar a la TGR el pago de las facturas impagas por más de 30 días desde su emisión, también con cargo al fondo común municipal.

La TGR considera que este es un muy buen proyecto, identificando como oportunidades el generar un mejor cumplimiento en el pago oportuno a proveedores municipales; colaborar en la eficiencia operativa de las municipalidades (disminuyendo la carga operativa de las municipalidades con menos recursos), y mejorar la eficiencia financiera a los proveedores de estos servicios. Sin embargo, también se identifican como riesgos los siguientes:

1.- Estacionalidad del FCM frente a los gastos permanentes de las municipalidades. El FCM no contempla una cifra pareja todos los meses, sino que, por el contrario, está directamente relacionado con la recaudación. Hay meses que el FCM presenta un importante crecimiento y otros, en cambio, se ve bastante disminuido. En cambio, los pagos por concepto de servicios básicos son más bien gastos permanentes de las municipalidades, por lo que podría ocurrir que, producto del pago de estas facturas, la municipalidad quede algunos meses sin recursos para cubrir otros requerimientos u obligaciones.

2.- Falta de trazabilidad de las facturas en caso de cesión de las mismas. En este caso, se debe estudiar el mecanismo para la validación de las facturas con los proveedores.

3.- Control de los eventuales descuentos que se deban efectuar de las facturas.

4.- Validación de facturas de proveedores que soliciten el pago directo en TGR. Aun cuando la TGR ha ganado mucha experiencia en materia de pago de proveedores del Estado, de todas maneras se debe contar con automatización de sistemas y validación de facturas y de prestación de servicios, lo que va a depender de cada municipio.

5.- Realidad de cada gobierno local. Hay municipalidades que tienen mayor desarrollo e infraestructura que otras, lo que debe ser considerado.

Con todo, a su juicio, el proyecto tiene más beneficios que reparos, debiendo velarse para que su implementación sea lo más automatizada y transparente posible, de modo de evitar todos los riesgos operacionales que puedan surgir al respecto. Asimismo, en su opinión el proyecto contribuye a modernizar y transparentar la administración del Estado y de las municipalidades.

**Concluidas las exposiciones del contralor y de la tesorera, algunos integrantes de la Comisión hicieron comentarios o formularon preguntas, según pasa a exponerse.**

El **diputado señor Longton** consultó al señor contralor si hoy día la CGR podría hacerse cargo de la toma de razón de las resoluciones que dicten los 345 municipios, al menos de las relativas a las licitaciones que, de acuerdo a la experiencia, pueden generar mayores focos de corrupción.

Por otra parte, manifestó que es de toda lógica que sea la adjudicación -y no solo las bases de licitación- las que deban ser sometidas al trámite de toma de razón ante la CGR.

En otro orden de ideas, consideró que la posibilidad que establece el proyecto de pago directo a los proveedores por parte de la TGR atenta contra la autonomía municipal para el manejo de sus finanzas, lo que incluso podría ser inconstitucional, a la luz del artículo 122 de la Carta Fundamental.

En esa misma línea, consultó al contralor su opinión acerca del artículo 8 *quater* que introduce el proyecto a la LOC de Municipalidades, específicamente la frase según la cual “las municipalidades podrán celebrar

convenios con la Tesorería General de la República para que ésta efectúe el pago a proveedores de servicios básicos y concesionados, tales como...”. Se trata de un enunciado no taxativo, lo que a su juicio agrava aún más el reparo expresado, pues son esos mismos proveedores “indeterminados” los que tienen abierta la posibilidad de solicitar un pago directo a la TGR, en caso de no existir convenio.

El **diputado señor Saldívar** consultó a ambos invitados si hay algún organismo que dé fe o verifique que los cálculos del FCM están hechos con exactitud, a fin de cumplir adecuadamente con la distribución.

En segundo término, coincidió con el diputado Longton en el sentido que el pago de facturas de manera directa al proveedor es una vulneración a la autonomía municipal. Añadió que una fórmula como esta generaría muchos problemas. Por ejemplo, no da la oportunidad para resolver una eventual discrepancia respecto a una factura.

En cuanto a la primera consulta del diputado señor Longton (capacidad de la CGR para asumir la toma de razón de las resoluciones municipales, pensando en una eventual modificación al artículo 53 de la LOC de Municipalidades), el **contralor general de la República** sostuvo que la respuesta depende de la cantidad de actos o resoluciones que se sometan a este control. Sin embargo, en principio, claramente se requeriría de apoyo, pues hay contralorías regionales muy pequeñas que no darían abasto para esta tarea.

Por otra parte, reafirmó que con la toma de razón de la adjudicación se cubre cualquier problema que pudiera haber en las bases. La dificultad en este caso sería que, si se detecta un problema en la adjudicación, se cae el proceso.

En lo que concierne a la alteración del principio de autonomía municipal al que aludió tanto el diputado señor Longton como el diputado señor Saldívar, señaló que efectivamente con la posibilidad de pago directo se interviene la autonomía que tiene la municipalidad para decidir respecto de cómo dispone -y en qué orden- de sus propios recursos.

Sobre el alcance del artículo 8 *quater*, que no consagra un listado taxativo de servicios respecto de los cuales podría generarse un convenio de pago, o bien el pago directo en caso que el proveedor lo solicite, afirmó que efectivamente ello convertiría a la TGR en una especie de “caja pagadora”, lo cual, desde el punto de vista de los costos administrativos, podría ser válido, pero quitará capacidad de gestión a los municipios.

Por último, en cuanto a otra consulta del diputado señor Saldívar, señaló que al menos la CGR nunca ha hecho auditorías a la conformación del FCM o al pago que se hace del FCM. Añadió que son órganos técnicos los que intervienen, básicamente, el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la SUBDERE.

Por su parte, la **tesorera general de la República** reafirmó que no ha habido auditorías de la CGR a la conformación o distribución del FCM. No obstante ello, la TGR cuenta con procedimientos certificados. Hay una validación interna de sus auditorías permanentes, procedimientos con verificación y coordinación directa con la SUBDERE. También disponen de la información en su portal de Transparencia y mantienen un contacto permanente con los municipios. Además, todos los descuentos que se hacen y la distribución de este fondo a las municipalidades son debidamente informados a las mismas, por lo que ante cualquier duda que se tenga el canal de comunicación con la TGR está siempre a disposición.

En cuanto a la afectación de la autonomía municipal, hizo ver que el pago de estos servicios está considerado en la Ley de Presupuestos. Por consiguiente, ellos están presupuestados, al igual que el pago de remuneraciones y el pago a otro tipo de proveedores.

**En otra ronda de intervenciones, la diputada señora Parra (presidenta)** hizo presente que, de acuerdo al mensaje, su idea matriz es mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas de retiro de residuos sólidos domiciliarios. Sin embargo, en la regulación que establece el proyecto se incluyen servicios básicos como la electricidad y el agua potable para efectos del pago directo y preferente con cargo al FCM. Esto es complejo desde el punto de vista de la autonomía de los municipios en relación con el control de sus finanzas. También consideró relevante conocer de manera fidedigna el cálculo del monto que compone el FCM, pues este no es auditado en forma previa a ser distribuido.

Enfatizó a continuación que el proyecto de ley nació de una mesa de trabajo constituida con el objeto de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Sin embargo, en la práctica, este implicaría solo la mejora de aquellos trabajadores que prestan servicios a las 269 municipalidades que cuentan con los servicios licitados, quedando excluidos los funcionarios directamente contratados para este trabajo por parte de los municipios.

Por otra parte, observó que el proyecto establece un pago preferente a ciertos proveedores por el servicio prestado, pero no asegura en ninguna parte el pago de sueldos a los trabajadores.

Por último, consultó si será necesario modificar el estatuto orgánico del servicio de Tesorería, en el entendido que el proyecto amplía las facultades de cobranza coactiva contempladas en el artículo segundo de dicho estatuto; qué mecanismo se contempla en caso de alguna discordancia en la factura; qué se hará con la deuda histórica de los municipios, considerando que el informe financiero del proyecto señala que no irroga gasto fiscal; y cómo se asegura que con estos mecanismos de pago los recursos van a llegar efectivamente a los trabajadores.

Por su parte, el **señor contralor, don Jorge Bermúdez**, manifestó que el nuevo artículo 8 *quater* que la iniciativa legal propone agregar a la LOC de Municipalidades genera las siguientes dudas:

1.- Podría incidir en la gestión de los recursos financieros de las municipalidades. Estas tendrán una carga, que será la de aceptar o no la factura, y además pagarla en un determinado plazo. De lo contrario, puede operativizarse el convenio, o bien recurrir directamente a la Tesorería.

2.- Los dictámenes de la CGR han permitido a las municipalidades celebrar convenios con la Tesorería con cargo al Fondo Común Municipal.

3.- Es necesario precisar el alcance del concepto de “servicios básicos”. Efectivamente, el proyecto va más allá de los servicios concesionados. Además, tratándose de los servicios básicos, se pone como ejemplo la electricidad y el agua potable, pero también hay otros definidos como tales, por ejemplo el acceso a internet.

4.- Cuando no existe convenio suscrito entre la municipalidad y la TGR, se pueden generar inconvenientes respecto de aquellas facturas emitidas y no objetadas, atendido que, si el municipio no objeta la factura en 8 días, ésta adquiere mérito ejecutivo, aun cuando no se haya dado la conformidad del servicio prestado. Hoy, con la ley de “pago pronto”, las facturas deben ser aceptadas o rechazadas en el plazo de 8 días, carga muy importante para los servicios públicos y más todavía para las municipalidades, muchas de las cuales tienen menos capacidad institucional para ello.

5.- Según lo expuesto, se sugiere sustituir la expresión “desde su emisión” por “desde su recepción”. Muchas veces la factura es electrónica, pero en caso de no serlo puede haber una diferencia entre el día en que se emite la factura por el proveedor y el día que la municipalidad la recibe, y esos dos o tres días pueden significar una gran diferencia, a propósito del plazo de 8 días para que la factura adquiera mérito ejecutivo.

6.- No se regula la coordinación que deberá existir entre la TGR y las municipalidades cuando no exista un convenio suscrito entre ellas.

7.- Hoy día el pago centralizado ya opera en la administración central, a través de la plataforma ACEPTA (que integra al SII, Chilecompra y SIGFE). A nivel municipal existen al menos 5 sistemas de gestión financiera, más otros sistemas propios creados por los municipios.

8.- Lo anterior genera un riesgo de duplicidad de pagos (situación que ya ha ocurrido respecto del pago centralizado).

9.- No queda claro quién asume la responsabilidad por los intereses por el retraso y, por lo tanto, la determinación del cuentadante. Esto, además, tiene consecuencias desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa y civil de los funcionarios.

10.- La ley N° 21.131, de pago a 30 días, que entra en vigencia en junio de 2021 para el mundo municipal, apunta al mismo objetivo.

La **tesorera General de la República, señora Ximena Hernández Garrido**, afirmó estar de acuerdo con los riesgos apuntados por el contralor, pero acotó que, si bien es cierto que actualmente la Tesorería no está haciendo pagos a municipalidades, sí está participando en el proyecto “pago centralizado, pago oportuno a proveedores de servicios del Estado”, por lo que ya se ha adquirido experiencia en esta materia.

En cuanto a la consulta de la Presidenta respecto de una eventual modificación a su estatuto, aclaró que ello no será necesario, pues esta ley les facultaría para poder realizar los convenios con municipalidades y/o pagar a los proveedores que no estén en los convenios.

En relación con el FCM, indicó que trimestralmente se envía a la Comisión de Hacienda de esta Corporación información detallada tanto de la distribución como de la recaudación, por municipalidad y por mes. Añadió que hay municipalidades donde el FCM representa sobre el 90% del total de sus ingresos, lo cual es relevante para este proyecto.

Concluidas las exposiciones de los invitados, el **diputado señor Longton** opinó que, si se otorgara una facultad progresiva a la CGR para fiscalizar todas las licitaciones de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios del país, en razón de los montos de las licitaciones (por ejemplo), quizás la CGR podría asumir la fiscalización no solo de dicho servicio, sino que también de otros, pudiendo de esa forma combatir de mejor manera los focos de corrupción que han derivado en hechos de público conocimiento.

Señaló, además, que no tiene sentido que el proyecto otorgue a las municipalidades la posibilidad de suscribir un convenio si, de todas formas, el proveedor va a poder acudir directamente a la TGR para el pago. Ello, sin considerar la afectación de la autonomía financiera de los municipios que implica.

El **señor contralor** sostuvo que lo que ocurre en el ámbito municipal es muy relevante para el organismo, y sienten muchas veces frustración por no poder ejercer sus facultades fiscalizadoras en este ámbito. En cuanto a la sugerencia del diputado señor Longton, afirmó que la CGR sí podría hacerse cargo del control de otras licitaciones importantes, aun cuando para ello

requerirían de apoyo de más personal (2 a 3 abogados por contraloría regional). También se debe asumir que hay muchas municipalidades pequeñas que tienen algunas carencias, por lo que es muy probable que, en un principio, esto impacte en la gestión municipal. Agregó que la CGR ha hecho una verdadera labor pedagógica a través de los convenios que ha celebrado.

La **diputada señora Luck** concordó en que al otorgar a los proveedores la facultad de acudir directamente a la TGR se afecta la autonomía financiera de los municipios, lo que además podría dar lugar a eventuales descoordinaciones para efectos del pago.

Hizo ver, por otro lado, que en algunas municipalidades las personas pagan derechos de aseo y muchas veces estas municipalidades igual tienen deudas en ese ámbito. Al respecto, consultó a la CGR si ese organismo está facultado para fiscalizar esta situación.

Acotó que en el presupuesto municipal se considera el pago de todos los servicios básicos, los que vienen programados para todo el del año, aun cuando es posible que después se vayan haciendo modificaciones presupuestarias.

Finalmente, consideró que es primordial que no solo las adjudicaciones de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios se fiscalicen, sino que ello debiese hacerse extensivo a todos los grandes contratos que tengan los municipios.

El **diputado señor Velásquez (Pedro)** manifestó su preocupación por el hecho que el Ejecutivo esté proponiendo restar atribuciones que son propias de las municipalidades, resguardando a algunas empresas en desmedro de otras. Muchas veces las municipalidades deben “bicicletear” con sus finanzas para poder responder a todos sus proveedores, cuestión que no podrán seguir haciendo por el privilegio que establece el proyecto para el pago de los servicios de aseo y otros.

El **diputado señor Berger** recordó que las municipalidades, de acuerdo a la normativa vigente, son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que este proyecto implica un debilitamiento de su autonomía.

Añadió que los presupuestos de los 345 municipios que existen en el país son bastante disímiles, por lo que no se puede consagrar una sola modalidad para asumir la responsabilidad de pagar los servicios a las empresas concesionarias. Destacó que hay municipios que prácticamente viven del FCM, pues sus ingresos propios permanentes son bastante disminuidos.

Por último, observó que si no queda explícitamente contemplado en la ley, nada garantiza que una vez que el proveedor haya obtenido el pago, este a su vez cumplirá con el pago a sus trabajadores.

La **diputada señora Hernando** calificó esta iniciativa como un mal proyecto, pues no se hace cargo de las particularidades de las 345 municipalidades del país. Añadió que muchas veces, dependiendo de la complejidad del contrato, las municipalidades tienen escasas posibilidades de fiscalizar que estos efectivamente se cumplan, por lo que el establecer un pago preferente para los proveedores no es la mejor solución para resolver los problemas que pueden estarse dando con el pago de las remuneraciones. Por ello, instó a buscar una solución más creativa que dé cuenta de todas las complejidades que existen a la hora de administrar este tipo de contratos por parte de los distintos municipios.

La **diputada señora Cicardini** recordó que en el período legislativo anterior se discutió un proyecto de ley de estas características, a propósito de un compromiso asumido en el primer mandato del Presidente Piñera, relacionado con el denominado “bono aseo”. En esa oportunidad se

debatíó acerca de la discriminación que existe entre trabajadores que ejercen la misma función, y en este proyecto de ley se vuelve a dejar fuera a 76 municipios y a los trabajadores que dependen directamente de ellas.

Sobre el punto, consultó al señor contralor su visión acerca de esta discriminación que se produce entre trabajadores, sobre todo en el contexto sanitario que estamos viviendo. A su juicio, se debiese hacer un esfuerzo para que todos los trabajadores resulten por igual beneficiados.

El **diputado señor Saldívar** compartió el espíritu del proyecto, que es resolver los problemas de los trabajadores que laboran en las empresas que tienen la concesión del retiro de los residuos sólidos domiciliarios. Sin embargo, al analizar su contenido, se colige que el proyecto presenta un grado de segregación importante.

Por otro lado, afirmó que gran parte de las empresas del rubro de la electricidad tienen su trabajo externalizado hacia otras empresas subcontratadas. Por lo tanto, su inclusión en este proyecto no se justificaría bajo ninguna circunstancia, salvo que sea bajo otros parámetros. Por lo demás, tampoco parece razonable que empresas que tienen garantizada su rentabilidad reciban el pago sin que se tenga la certeza de que el objetivo que procura este proyecto se cumplirá.

También hizo ver que este beneficio no se está estableciendo para los pequeños proveedores de los municipios, que son los que menos resisten la falta de pago por la prestación de sus servicios. En definitiva, este proyecto no contribuye a generar un grado de igualdad, que proteja realmente a las pequeñas empresas y a sus trabajadores.

En otro plano, sostuvo que siempre se parte de la base que la ley de rentas es suficiente para que los municipios tengan solvencia y puedan enfrentar todos sus compromisos, pero no se ha hecho un estudio ergonómico que indique cuánto cuesta mantener una ciudad y cuánto se requeriría que el municipio recaude para cubrir la suma de los servicios comprometidos. Por tanto, hay muchas cosas que requieren de un ajuste que va más allá de este proyecto de ley. Asimismo, cada cierto tiempo se requiere ir hacer ajustes a la fórmula de financiamiento y los controles.

Finalmente, sostuvo que el hecho de que el municipio deba delegar su autonomía a una entidad distinta cuando, por razones que no es del caso detallar, no cumpla con sus pagos, por una parte es contrario al contexto que vive el país hoy en día y, por la otra, le resta al municipio la posibilidad de decidir cómo resolver sus propios asuntos, lo que es más relevante aun si se piensa que toda la comunidad espera que su municipio tenga esa capacidad. Por ende, aquí se mezclan asuntos que dicen relación con la democracia, con la autonomía de los municipios, con el tratamiento que el municipio le debiera dar a todos sus proveedores y con la normativa que debiera existir para que aquellas empresas concesionarias que tienen su rentabilidad garantizada (como la energía eléctrica y el agua) no tengan deudas con sus trabajadores.

Haciéndose cargo de los comentarios precedentes, la **subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso**, sostuvo en primer lugar que es importante recordar que si esta iniciativa fue puesta en discusión en el Parlamento, es porque se ha entendido que este es probablemente uno de los servicios más críticos que sirven los municipios hoy día y que tiene impacto sobre la salud pública. Además, hay antecedentes que ya estaban contenidos en la ley de compras respecto de las condiciones laborales, que de alguna forma no alcanzaban a ser totalmente materializables en el espíritu original de la iniciativa, y que apuntaban fundamentalmente a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Esto último formaba parte de los acuerdos derivados de las mesas de trabajo del año 2013, y que hallaron acogida en las leyes de presupuesto sucesivas.

Acerca de por qué se está incorporando en el proyecto a un cierto número de municipios y no a todos, explicó que en el caso de los municipios que tienen internalizados los servicios de recolección de basura, los trabajadores son pagados porque son parte o de las plantas municipales o de la dotación a contrata. Por lo tanto, ellos no tienen las dificultades de los trabajadores de las empresas concesionarias, las que cuando no reciben sus pagos por parte de los municipios, ello a su vez se refleja en dificultades para cumplir con sus contratos laborales.

Aseveró que el proyecto de ley establece un análisis diferenciado según la condición de cada uno de los municipios, lo que queda en manos de un reglamento. La SUBDERE está desarrollando un estudio -que está en pleno proceso- precisamente para ir definiendo las condiciones especiales de los servicios y cuáles son esas áreas exigibles.

Coincidió con el señor contralor en cuanto a la conveniencia de asegurar que las adjudicaciones también cumplan con las bases de licitación.

En cuanto a la razón de porqué se incorporó a los contratos a que alude el proyecto, indicó que estos son intensos en mano de obra, por lo que efectivamente hay una afectación importante en el número de trabajadores.

En un ámbito distinto, la subsecretaria recordó que la LOC de Municipalidades, en su artículo 81, señala que los concejos municipales deben aprobar presupuestos debidamente financiados. Agregó que los contratos de recolección de residuos domiciliarios suelen ser de mediano y largo plazo. El alcalde que pone en conocimiento del concejo, para su aprobación, el presupuesto municipal, naturalmente debiera tener claridad que la suma de las mensualidades del servicio debiera estar suficientemente respaldada en el presupuesto municipal. En los hechos, muchas veces ocurre que se materializa o se registra en el presupuesto la totalidad de las mensualidades, pero en el transcurso del año se van haciendo modificaciones presupuestarias y, al final, en vez de tener los 12 meses que debiera tener un presupuesto municipal para pagar los distintos contratos, hay municipios que tienen 6 o 7 meses sin presupuesto, pero contratan otros servicios que no son tan esenciales como el de aseo.

Es importante tener en cuenta que la ley N°19.602 otorga una serie de facultades a la SUBDERE y, a propósito del no cumplimiento de la obligación de los municipios de remitir determinada información a dicha repartición, se pueden establecer retenciones del FCM (artículo 4 de la aludida ley). Por consiguiente, si se piensa que este proyecto de ley pretende hacer retenciones o pagar un servicio tan importante como lo es el de la recolección de residuos domiciliarios, es pertinente señalar que, en la actualidad, solo para efectos de requerir información, esta norma sobre retención ya se encuentra en la legislación.

También es necesario recalcar que, si bien los municipios son órganos descentralizados de la Administración, también están sujetos a las normas de administración financiera del Estado y, por tanto, les son exigibles una serie de materias que hoy día se aplican al resto de la Administración. Lo que se pretende con el proyecto es habilitar legalmente la posibilidad de cumplir con pagos oportunos y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, pero también asegurar la sana y correcta implementación de la ley. Como decía el señor contralor, los municipios tienen hoy sus propios sistemas de gestión financiera, o bien sistemas externalizados, pero existen herramientas que permiten su integración, respecto de lo cual se podría establecer un proceso escalonado o progresivo, que permita ir incorporando los contratos de recolección de residuos. Estos últimos, y las concesiones en general, son los contratos más onerosos dentro de la estructura presupuestaria (junto con la mantención del alumbrado público, de jardines y otros).

Finalmente, destacó que el proyecto de ley busca en primer lugar que los trabajadores de los servicios concesionados -que muchas veces, por el no pago de los contratos, caen en una situación precaria- se vean resguardados. Luego, se hace exigible algo que de alguna forma ya está considerado en la ley, y es que los municipios deben cumplir con sus contratos, no solo de personas, sino de aquellos a los que están obligados anticipadamente. Respecto de los gastos a los que no están obligados por contrato, es donde las municipalidades pueden tener más o menos espacio de maniobra, o de generar capacidades de pago.

**Según se indica en las constancias reglamentarias, la idea de legislar fue aprobada por simple mayoría (7 a favor, 1 en contra y 4 abstenciones).**

La **diputada señora Andrea Parra (Presidenta)** fundamentó su voto en los siguientes términos. El proyecto de ley tiene aspectos positivos, aunque pierde en gran parte de su contenido el objetivo inicial planteado, que es regular y ofrecer a los trabajadores una mejor situación laboral. Además, propone la retención de dineros que van a parar a las empresas, sin que se garantice en ninguna parte que con ellos se pagarán los sueldos de los trabajadores. Por otra parte, se deja fuera a los funcionarios municipales que ejercen esta labor, y se incluye -lo que es inexplicable- a otros servicios básicos. Por último, hay una colisión con la autonomía de los municipios, los que se verán afectados por una serie de retenciones -no solo por servicios de recolección de residuos domiciliarios, sino que por varios otros servicios-, que evidentemente incidirán en el manejo de los recursos municipales. En razón de lo anterior, y sin perjuicio de votar a favor la idea de legislar, relevó la necesidad de perfeccionar estos aspectos durante la discusión particular, centrándose en avanzar en los derechos laborales de los trabajadores, y retirando de su contenido todas aquellas materias que se apartan del sentido del proyecto.

## B) En Particular

El proyecto consta de dos artículos, que fueron objeto del siguiente tratamiento por parte de la Comisión.

### Artículo 1

Introduce, a través de 2 numerales, las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

#### **1) Agrega un artículo 8 *quater*, que dice lo siguiente:**

“Artículo 8 *quater*.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, las municipalidades podrán celebrar convenios con la Tesorería General de la República para que esta efectúe el pago a proveedores de servicios básicos y concesionados, tales como suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, directamente con cargo a la participación mensual correspondiente del fondo a que se refiere el artículo 38 del decreto N° 2385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los 30 días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo

Regional y Administrativo. Con todo, los proveedores de los rubros antes mencionados de municipalidades que no hayan suscrito convenios como los antes señalados, con facturas emitidas y no objetadas por éstas, una vez obtenida la conformidad pertinente por parte del municipio del servicio prestado, y que no hayan sido pagadas en un plazo mayor a 30 días desde su emisión, podrán solicitar el pago de estas facturas a la Tesorería General de la República, la que las financiará con cargo a la misma participación antes indicada. De esta forma, los proveedores recibirán el pago con cargo a los montos pendientes de distribuir para la municipalidad señalada, con prioridad según la fecha de presentación de la solicitud. En caso de no alcanzar los fondos para pagar el total de facturas adeudadas, éstas quedarán pendientes para ser pagadas con prioridad al mes siguiente, y así sucesivamente. En ningún caso podrá imputarse responsabilidad alguna al Fisco sobre pagos municipales pendientes.”.

A modo de contexto, y por su pertinencia, se reproduce el inciso primero del artículo 8 de la LOC de Municipalidades, aludido en el nuevo artículo 8 *quater*.

“Artículo 8.- Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios.”.

**El nuevo artículo 8 *quater* propuesto recibió una indicación del Ejecutivo, que lo reemplaza por el siguiente texto:**

“Artículo 8 *quater*.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, las municipalidades podrán celebrar convenios con la Tesorería General de la República para que ésta efectúe el pago a proveedores de servicios concesionados, directamente con cargo a la recaudación de impuesto territorial de beneficio municipal correspondiente a la respectiva comuna, y en caso de ser insuficiente, con cargo a la participación mensual correspondiente del fondo a que se refiere el artículo 38 del decreto N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, de la respectiva comuna, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los 30 días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Con todo, en el caso de municipalidades que no hayan suscrito los convenios señalados en el inciso primero, los proveedores de los servicios concesionados podrán solicitar el pago de las facturas emitidas y no objetadas por parte del municipio, y que se encuentren impagas por un plazo mayor a 30 días contado desde su emisión, a la Tesorería General de la República. La Tesorería General de la República deberá comunicar por oficio al municipio, la solicitud de pago recibida, con el objeto de que éste pueda suscribir el convenio dentro de los 30 días corridos desde la recepción del oficio. Si el municipio no suscribiere el convenio en dicho plazo, la Tesorería General de la República enviará los antecedentes al jefe de la unidad de control de la municipalidad respectiva, siendo aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 81. De esta forma, los proveedores recibirán el pago con cargo a los montos pendientes de distribuir para la respectiva municipalidad, según lo señalado en el inciso precedente, con prioridad según la fecha de presentación de la solicitud. En caso de no alcanzar los fondos para pagar el total de las facturas adeudadas, éstas quedarán pendientes para ser pagadas con prioridad al mes siguiente, y así

sucesivamente. En ningún caso podrá imputarse responsabilidad alguna al Fisco sobre pagos municipales pendientes.”.

**El inciso primero del texto de reemplazo del artículo mencionado fue aprobado por simple mayoría.** Votaron a favor de la indicación en comento las diputadas señoras Luck y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Morales y Trisotti; mientras que votaron en contra las diputadas señoras Hernando y Parra; y los diputados señores Rocafull y Saldívar.

**El inciso segundo del texto transcrito fue aprobado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión (13); conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación** complementaria de la diputada señora Luck y del diputado señor Longton, que reemplaza la palabra “emisión” por “aceptación”.

Por otra parte, **en virtud de una indicación del diputado señor Schilling, aprobada asimismo por asentimiento unánime (13), se incorporaron los siguientes incisos finales en el artículo 8 quater:**

“Las municipalidades podrán subrogarse en los proveedores de servicios concesionados, en aquellos casos en que, por cualquier razón, estos tuvieran deudas con trabajadores por prestaciones laborales y/o provisionales impagas.

En el caso de que los proveedores de servicios concesionados de las municipalidades y/o las propias municipalidades tuvieran deudas laborales y previsionales con trabajadores, sea que se encuentren prestando servicios o hayan cesado ya en ellos, podrán concurrir al cobro de estas deudas en la misma forma prevista para los proveedores que no hayan suscrito convenios con la Tesorería General de la República.”.

**Se produjo el siguiente debate a propósito del artículo 8 quater, especialmente sobre la indicación sustitutiva del mismo presentada por el Ejecutivo.**

El **subsecretario de la SEGPRES, señor Máximo Pavez,** recordó que este proyecto de ley busca honrar el compromiso que el Estado de Chile, a través del gobierno, adquirió con un número determinado de trabajadores que se dedican a una labor muy sensible para la ciudadanía, como lo es la recolección de los residuos sólidos domiciliarios.

Añadió que la indicación que propone un nuevo artículo 8 quater busca corregir aquellos aspectos que generaron mayor controversia en la discusión general. Es por ello que se elimina la referencia a los servicios básicos en general y también al pago de las cuentas impagas directamente del fondo común municipal (FCM). La idea es establecer un procedimiento previo y escalonado que permita cumplir el objetivo, esto es, que los trabajadores no vean privada la posibilidad de obtener el pago de sus remuneraciones producto de que, muchas veces, las municipalidades no logran cumplir sus compromisos.

Enfatizó que se elimina la referencia a los servicios básicos, pero se mantienen los servicios concesionados, esto es, la recolección de los residuos sólidos domiciliarios, la mantención del alumbrado público, la mantención de parques y jardines, y la mantención de semáforos.

Complementando el punto anterior, la **subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso,** precisó que se entiende por servicios concesionados aquellos servicios o funciones que debe cumplir el municipio (que le son propias y exclusivas) y que son entregados

a terceros. Añadió que hay municipios que ejecutan estas funciones a través de sus funcionarios municipales, pero muchos otros también han decidido externalizar esos servicios.

Por otra parte, refrendó que este proyecto de ley nació de las mesas de trabajo que buscan mejorar las condiciones laborales de los trabajadores que se desempeñan en este rubro. La idea de ajustar la redacción de la propuesta original tiene que ver precisamente con asegurar que en el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asumen los municipios se resguarde el interés de los trabajadores, a través del oportuno pago que se hace de las obligaciones que fueron contraídas por el municipio respecto del servicio.

Agregó que, del contexto de la discusión general, el Ejecutivo comprendió que había cierta inquietud sobre la referencia a los servicios básicos, materia que se rectifica en la indicación propuesta. Pero, adicionalmente, también quedó claro que era importante desincentivar el incumplimiento de ciertos municipios. Por ello, lo que se propone es que a aquellos municipios que no pagan los compromisos asumidos mediante contrato con las respectivas empresas de servicios, se les aplique el descuento en lo que corresponde a su impuesto territorial y a su FCM, sin afectar el FCM general, pues ello sería un doble castigo a todos aquellos municipios que efectivamente cumplen con sus obligaciones. En efecto, se precisa que la suscripción que se haga de los convenios de pago debe ser con cargo al impuesto territorial de beneficio de esa comuna que incumplió y, por otra parte, si ello no es suficiente, con cargo al FCM que le corresponde asumir. Para esto se establece un plazo de 30 días siguientes al incumplimiento, una vez que se entiende debidamente aceptada la factura.

La **diputada señora Hernando** manifestó que en los municipios grandes muchas veces existe falta de servicio o este se presta de manera deficiente por parte de las empresas, y la única forma que tienen las municipalidades para presionarlas para que respondan y den un buen servicio es no pagar las boletas hasta que cumplan.

Si bien es entendible que se quiera beneficiar a los trabajadores de las empresas contratistas, abogó por la posibilidad de analizar otras formas de lograr ese propósito, como subsidios directos, por ejemplo. Lo que no es posible es atentar contra el patrimonio y la modalidad de gestión que tenga cada alcalde para con sus proveedores, sobre todo tratándose de empresas que no han dado prueba de ser muy honestas a lo largo de la historia.

El **diputado señor Longton** dijo que hay aspectos rescatables tanto del proyecto original como de la indicación del Ejecutivo recaída en el artículo 8 *quater*. Destacó, en ese sentido, la voluntariedad para suscribir un convenio, lo que depende de cada municipio, no afectándose de esa manera su autonomía.

El segundo inciso de dicha propuesta sustitutiva, en cambio, es más cuestionable. Al respecto, manifestó su desacuerdo con la idea de que se aplique responsabilidad solidaria (artículo 81 de la LOC de Municipalidades) a los alcaldes y al concejo en caso de no suscribir el convenio. Además, ello implica en cierta forma obligarlos a suscribirlo, lo que -en cuanto al resultado- no es muy distinto de la propuesta original contenida en el mensaje. El problema es que muchas veces estas obligaciones constituyen “deudas de arrastre”, por tratarse de municipios que están absolutamente endeudados.

Por ello, propuso mantener la posibilidad de celebrar el convenio voluntariamente, y en el caso que la deuda supere los 90 días, se someta a votación del concejo si se suscribe o no el convenio.

Acotó que en el caso en que, existiendo los fondos, un alcalde realmente no quiera pagar el servicio y esté destinando los recursos para una finalidad distinta, no hay mejor manera de lograr un mayor control y una mayor eficiencia del gasto que a través del control político ejercido por el concejo.

En otra intervención, la **diputada señora Hernando** hizo presente que la experiencia indica que cuando un municipio no paga a una empresa por mal servicio, esta demanda a la municipalidad, asunto que se debe llevar al concejo, donde las votaciones son bastante complicadas, porque los concejales también tienen que responder con su patrimonio propio. Por ende, tratándose de montos tan altos como los que están involucrados en este tipo de servicios, lo más probable es que los concejales voten resguardando su propio patrimonio, y no necesariamente en razón de lo que pueda resultar más justo para el municipio.

El **subsecretario de la SEGPRES** reiteró que lo que se busca es evitar que los trabajadores de este rubro queden en una situación de desmejora, producto de que los empleadores no reciben los pagos de un servicio tan sensible para el bien común del gobierno local como lo es la recolección de los residuos sólidos domiciliarios.

Por otra parte, enfatizó que en el caso de municipalidades que no hayan suscrito los convenios señalados en el inciso primero de la norma (artículo 8 *quater*), los proveedores de los servicios concesionados podrán solicitar el pago, pero para ello deben darse ciertos requisitos: facturas emitidas y no objetadas por parte del municipio; y que se encuentren impagas por un plazo mayor a 30 días contado desde su emisión. La TGR deberá comunicar esta situación al municipio para que pueda suscribir el respectivo contrato y, en caso que ello no ocurra, hay una hipótesis de responsabilidad. En definitiva, el incentivo es que los municipios puedan celebrar convenios de pago para poder cumplir sus obligaciones y, de esa manera, también se pueda cumplir con el compromiso que existe con los trabajadores del rubro.

Finalmente, recordó que esta fórmula está avalada por las asociaciones de municipalidades. Se trata de una propuesta razonable y responsable, que permite cumplir con el objetivo declarado en el mensaje.

La **subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo** reiteró que no se trata de cualquier factura, sino que de aquellas que no han sido objetadas por el municipio. Adicionalmente, la obligatoriedad que pesa sobre el municipio está resguardada en el artículo 81 de la LOC de Municipalidades, que establece que el concejo solo puede aprobar presupuestos debidamente financiados y es el jefe de la unidad de control el responsable de advertir estos déficits. En consecuencia, si no se toman las medidas necesarias, pesa una responsabilidad sobre el alcalde, pero también sobre el concejo. En este caso, el contrapeso y el control que debe ejercer un órgano colegiado respecto de una autoridad unipersonal como el alcalde, asegura que las obligaciones que asume el municipio se hagan con sentido de responsabilidad no solo al momento de aprobar el presupuesto, sino también a lo largo de todo el año presupuestario, donde efectivamente los concejales tienen que ejercer los debidos controles y fiscalizaciones del cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre el municipio.

Agregó que lo que se ha advertido como malas prácticas en algunos casos es que, efectivamente, al momento de aprobarse el presupuesto la primera semana de diciembre las partidas correspondientes a este tipo de contratos están de alguna forma resguardadas los 11 o 12 meses. Pero, al momento de iniciar el año presupuestario siguiente, se hacen modificaciones al presupuesto y, muchas veces, esos recursos que estaban destinados para servir el contrato de aseo se utilizan para otros fines. En ese sentido, y sin entrar a cuestionar los usos, al final hay una responsabilidad que pesa sobre la administración municipal y que precisamente busca resguardar uno de los servicios más críticos, que es la recolección de residuos domiciliarios, por las implicancias que tiene.

Luego, y respondiendo consultas de algunos integrantes de la Comisión, entre ellos las diputadas señoras Hernando y Parra (presidenta), y los

diputados señores Rocaful y Saldívar, la **subsecretaria Troncoso** sostuvo que son alrededor de 27 municipios a lo largo del país los que concentran la mayor deuda, que ronda los 50 mil millones de pesos. Esta corresponde fundamentalmente a municipios urbanos de la región Metropolitana.

Por otra parte, aclaró que un municipio da curso a una factura cuando su inspector técnico señala que efectivamente el servicio ha sido prestado sin observaciones. Eventualmente, y así lo disponen todos los contratos, se regula muy bien qué causas o situaciones dan lugar a la aplicación de multas. Y una multa no se puede aplicar hasta que no está afirme, con todos los informes y contra informes, tanto de las unidades responsables de cursarla como de las propias empresas, que tienen la posibilidad de presentar sus descargos. En general, las objeciones se presentan, por ejemplo, cuando se incumple un horario en el retiro, o no se cumple con el retiro en un determinado sector, etc. Estas situaciones quedan afirmes una vez que han tenido lugar todos los procesos de apelación respectivos. Por lo tanto, se entiende que es ahí cuando el asunto “se cierra” y no hay objeción de la factura.

Otro tema importante a considerar es que, probablemente, los servicios de recolección de residuos sean los más onerosos para el presupuesto municipal. Lo que ha venido ocurriendo es que las empresas, dado el no pago o la demora en los pagos, factorizan sus instrumentos financieros. Actualmente la ley de factoring establece que los municipios tienen un plazo de 8 días para objetar las facturas. Si no lo hacen, se entienden aceptadas y son inapelables.

Respecto a las indicaciones de su autoría, el **diputado señor Schilling** argumentó que ellas obedecen a la necesidad de dar solución a algunos problemas que se han presentado en municipalidades que tienen externalizados los servicios de aseo y que, si bien los convenios los pagan con sus propios recursos, hay una parte de la remuneración de los trabajadores (que tiene que ver con el bono de productividad) que se paga ancestralmente a través de la Subdere. La ley establece que este ítem debe ser pagado por la empresa concesionaria, no por la municipalidad, y ha ocurrido en varios municipios que las empresas han quebrado o “desaparecido”, y los recursos de la Subsecretaría llegan al municipio, pero la municipalidad no tiene autorización legal para pagar directamente a los trabajadores.

Agregó que este tema ha sido consultado con la Contraloría General de la República y se han hecho múltiples trámites, pero a más de dos años aún no tiene solución. La CGR sugirió que a través de una indicación se faculte a las municipalidades para pagar a los trabajadores en el caso en comento.

**2) Modifica el artículo 27, letra b), numeral 6), de la aludida ley, que en su texto vigente, en la parte que corresponde, estipula lo siguiente:**

“Artículo 27.- La unidad encargada de administración y finanzas tendrá las siguientes funciones:

(...) b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:

(...) 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y”.

**Las enmiendas que propone el proyecto al artículo 27 son las siguientes:**

- a) Reemplaza el vocablo “, y” por un punto y coma.
- b) Agrega un párrafo segundo del siguiente tenor:

“Tratándose del pago a proveedores de servicios básicos y concesionados se estará a lo dispuesto en el artículo 8 *quater*.”.

**La Comisión aprobó sin debate y por la unanimidad de sus integrantes (13) las modificaciones propuestas por este numeral del artículo 1 del proyecto al artículo 27 de la LOC de Municipalidades; sin perjuicio de efectuarle una adecuación a la enmienda consignada en el literal b), en términos de suprimir la expresión “básicos y”, en armonía con el texto aprobado del artículo 8 *quater*.**

## Artículo 2

**Modifica el artículo 6 de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, que en su texto vigente dice así:**

“Artículo 6.- Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros. En el caso de la prestación de servicios habituales, que deban proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, se otorgará mayor puntaje o calificación a aquellos postulantes que exhibieren mejores condiciones de empleo y remuneraciones. En las bases de licitación y en la evaluación de las respectivas propuestas se dará prioridad a quien oferte mayores sueldos por sobre el ingreso mínimo mensual y otras remuneraciones de mayor valor, tales como las gratificaciones legales, la duración indefinida de los contratos y condiciones laborales que resulten más ventajosas en atención a la naturaleza de los servicios contratados. Del mismo modo, se dará prioridad a las propuestas que garanticen los pagos a que alude el inciso quinto. Estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni sólo atender al precio de la oferta.

En las licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones a que se refiere el inciso primero de este artículo no podrá ser inferior al 15% de la ponderación total de la evaluación, y la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas a los trabajadores que cumplían igual función en los tres últimos meses, previos al inicio del proceso licitatorio. El municipio deberá indicar en las bases de licitación el referido promedio de remuneraciones de cada función, concernientes al proceso licitatorio anterior.

Para la ponderación del criterio señalado en el inciso anterior y el cálculo de las remuneraciones, se considerará únicamente al personal que labore directamente en acciones operativas del servicio.

El porcentaje mencionado en el inciso segundo se distribuirá en un 70% respecto del monto de las remuneraciones y en un 30% respecto de

las condiciones de empleo ofrecidas que superen los mínimos legales, tales como que la oferta comprenda la contratación del mayor número de trabajadores que desempeñe dichas funciones en virtud del contrato anterior, condiciones de bienestar u otras que la municipalidad establezca en cada caso. Será requisito de admisibilidad de la oferta la presentación, por parte de la empresa postulante, de una dotación suficiente de trabajadores que impida exceder los límites legales establecidos para la jornada de trabajo, incluidas las horas extraordinarias, y de un programa de gestión de los riesgos presentes en el trabajo, el que deberá observar las disposiciones legales y demás normas que regulen estos riesgos, así como los criterios de gestión definidos en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En los contratos de prestación de servicios para establecimientos de educación parvularia, escolar y preescolar, los contratos de trabajo del personal que se desempeña en la manipulación de alimentos deberán contemplar el pago de las remuneraciones de los meses de diciembre, enero y febrero en las mismas condiciones de los meses precedentes, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 75 bis del Código del Trabajo.

También se dará prioridad, en los términos del inciso primero, a las empresas que mantengan vigentes convenios colectivos con las organizaciones sindicales representativas de sus trabajadores o que le hagan aplicables a estos convenios colectivos acordados por otros empleadores u organizaciones gremiales de empleadores, suscritos de conformidad a las reglas del Título X del Libro IV del Código del Trabajo.

En todo caso, la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones.”.

**Las modificaciones del proyecto de ley al texto transcrito del artículo 6 son las siguientes:**

**1) Sustituye, en el inciso primero, la frase “inciso quinto” por la expresión “inciso sexto”.**

**2) Reemplaza los incisos segundo, tercero y cuarto por los siguientes:**

“Tratándose de las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, las municipalidades deberán sujetarse a los contenidos mínimos que para ellas establezca un reglamento expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de acuerdo a la tipología de municipios determinados en dicho reglamento, salvo en lo referente a mejores condiciones de empleo y remuneración regulado por el presente artículo. Dichas bases de licitación deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

En las licitaciones indicadas en el inciso anterior, el criterio económico deberá ponderar al menos un 50 por ciento y el criterio mejores condiciones de empleo y remuneraciones a que se refiere el inciso primero de este artículo deberá ponderarse en al menos un 25 por ciento del puntaje total de evaluación. Además, este criterio de mejores condiciones de empleo y remuneración no podrá formar parte de otro criterio de evaluación.

Para efectos de lo señalado en el inciso anterior, el criterio mejores condiciones de empleo y remuneraciones se compondrá a lo menos por los siguientes subfactores:

a) La remuneración total que se ofrezca pagar a cada trabajador, conforme lo establece el artículo 42 del Código del Trabajo, la cual no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones que perciben los trabajadores que

prestan los servicios indicados en el inciso segundo, y a la función que han cumplido en los tres últimos meses, previos al inicio del proceso licitatorio.

Para estos efectos, la municipalidad deberá indicar en las bases de licitación el referido promedio de remuneraciones para cada función - según se trate de conductor, peoneta o barrendero-, concernientes al proceso licitatorio anterior, considerando únicamente al personal que labore directamente en acciones operativas del servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios.

b) El número de trabajadores de la empresa que actualmente presta el servicio concesionado, que continuará prestando servicios para el nuevo concesionario.

c) Las condiciones de empleo, debiéndose considerar, entre otras, la existencia de prestaciones de bienestar, a la contratación mediante contratos de trabajo indefinidos, la existencia de contratos colectivos vigentes u otras que establezca la municipalidad.”.

3) Agrega un inciso quinto, pasando el actual quinto a ser inciso sexto, y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“Será requisito de admisibilidad de la oferta en las licitaciones a que se refiere el inciso segundo, la presentación, por parte de la empresa postulante, de una dotación suficiente de trabajadores que garantice el cumplimiento de los límites legales establecidos para la jornada de trabajo, incluidas las horas extraordinarias y, de un programa de gestión de los riesgos presentes en el trabajo, el que deberá observar las disposiciones legales y demás normas que regulen estos riesgos, así como los criterios de gestión definidos en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.”.

**La Comisión dio el siguiente tratamiento a este artículo del proyecto.**

En primer lugar, **aprobó por unanimidad la adecuación formal contenida en su numeral 1), con el alcance de que la referencia debe entenderse hecha al inciso octavo y no al sexto.**

Respecto al numeral 2), que reemplaza los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 6 de la ley a que se ha hecho mención, adoptó los acuerdos que se señalan a continuación.

**El texto sustitutivo del inciso segundo fue aprobado por unanimidad (13); conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación** de la diputada señora Parra, que agrega después de la expresión “Dichas bases de licitación” la siguiente: “y las adjudicaciones”.

**De conformidad con una indicación del diputado señor Saldívar, aprobada también por asentimiento unánime (13), se intercala un nuevo inciso, que pasa a ser tercero, y cuyo tenor literal dice así:**

“Para determinar la tipología de los municipios se deberá considerar, al menos, el número de habitantes, el tamaño de las comunas, dificultad de acceso, y otras condiciones de la comuna en que se brindará el servicio de recolección de residuos domiciliarios.”.

**El inciso tercero, que pasa a ser cuarto, fue aprobado por unanimidad; conjuntamente, y por la misma votación, con una adecuación formal y una indicación** de la diputada señora Parra y del diputado señor Saldívar, que reemplaza el guarismo “25” por “30”. Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Parra y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Morales, Rey y Saldívar.

**El inciso cuarto, que pasa a ser quinto,** recibió el siguiente trato por parte de la Comisión:

**Su encabezamiento y la letra a) fueron aprobados por unanimidad,** con los votos de las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Berger, Morales, Rey y Saldívar.

**Las letras b) y c), en tanto, fueron aprobadas también por asentimiento unánime,** con los votos de las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Berger, Morales, Rey, Saldívar y Trisotti.

Por otra parte, y **de conformidad con una indicación** suscrita por la diputada señora Luck y por el diputado señor Longton, **aprobada por simple mayoría, se incorporó un inciso nuevo en el artículo 6 de la ley** en mención, **que pasa a ser sexto,** y que dice así:

“Con todo, las licitaciones que tengan por objeto otros servicios concesionados la adjudicación de dichos contratos deberá ser objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. Además, cualquier base de licitación pública, sin importar su objeto, cuya cuantía sea igual o superior a 20.000 Unidades de Fomento (UF), o cuya cuantía sea superior a 5.000 Unidades de Fomento (UF) e incluya cláusulas que permitan su renovación, dicha adjudicación deberá ser objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.”.

Votaron a favor de la indicación transcrita las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Berger, Morales, Rey, Trisotti y Velásquez (Pedro); mientras que el diputado señor Mortales se abstuvo.

**3) Agrega el siguiente inciso quinto, que pasa a ser séptimo, en el artículo 6 de la ley:**

“Será requisito de admisibilidad de la oferta en las licitaciones a que se refiere el inciso segundo, la presentación, por parte de la empresa postulante, de una dotación suficiente de trabajadores que garantice el cumplimiento de los límites legales establecidos para la jornada de trabajo, incluidas las horas extraordinarias y, de un programa de gestión de los riesgos presentes en el trabajo, el que deberá observar las disposiciones legales y demás normas que regulen estos riesgos, así como los criterios de gestión definidos en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.”.

**Fue aprobado por simple mayoría.** Votaron a favor las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Rey, Trisotti y Velásquez (Pedro). Se abstuvo el diputado señor Morales.

\*\*\*\*\*

**Se produjo el siguiente debate en torno a las modificaciones propuestas por el artículo 2 del proyecto a la ley N°19.886.**

En primer lugar, en cuanto al texto de reemplazo del inciso segundo del artículo 6 de la ley en mención, relativo a las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, el **diputado señor Longton** manifestó compartir lo dicho por el señor contralor en su oportunidad ante esta Comisión, sobre la necesidad de someter también al trámite de toma de razón las adjudicaciones. Al respecto, se deben distinguir dos etapas: la primera se refiere específicamente a las bases de licitación, que efectivamente debiesen sujetarse a los contenidos mínimos que establezca el reglamento del Ministerio del Interior. Y, luego, una segunda etapa, que se refiere a la toma de razón por parte de la CGR, organismo que sugirió que dicho trámite alcance tanto a las bases de licitación como a las adjudicaciones.

El **diputado señor Molina** argumentó que el problema que se intenta combatir está en las bases de licitación, por lo que es importante que estas se sometan a toma de razón, más que la adjudicación. A su juicio, si se construyen bases de licitación sólidas, la adjudicación no presentará inconvenientes.

La **asesora de la SUBDERE, señora Carolina Alid**, aclaró que de acuerdo a la actual normativa, respecto de las municipalidades las bases de licitación y todo el resto del proceso están exentos de toma de razón. En cambio, los servicios públicos, en general, están sometidos a este trámite en lo que respecta tanto a las bases de licitación como a las adjudicaciones. Por lo tanto, si bien originalmente el Ejecutivo propuso que las bases de licitación estén sujetas a toma de razón -y no las adjudicaciones-, la sugerencia del señor contralor es totalmente lógica. De esa manera, la legislación en este punto quedaría uniforme tanto para los servicios públicos como para los municipios, apoyando la idea de que ambos instrumentos o etapas del proceso queden sometidos a toma de razón.

Agregó, **respondiendo una consulta de la diputada señora Joanna Pérez**, que la CGR tiene un plazo de 15 días hábiles para la toma de razón de este tipo de instrumentos, pues tiene indicadores de gestión al respecto. Generalmente, cuando tienen dudas u observaciones, lo que hacen es llamar al servicio y exponerlas para que retiren el documento, pudiendo reingresarlo una vez levantadas dichas observaciones. Por otra parte, recordó que se trata de contratos muy largos (4 a 6 años), por lo que la toma de razón no es un trámite que tenga lugar de manera frecuente.

Acerca de la indicación del **diputado señor Saldívar** que intercala un inciso tercero en el artículo 6, su autor explicó que, de acuerdo a su experiencia en el trabajo municipal, los factores que se especifican en la indicación son determinantes en la complejidad del servicio. La idea es que estos aspectos contribuyan a tener criterios más concretos a la hora de elaborar las bases de licitación.

La **subsecretaria Troncoso** manifestó que lo planteado por el diputado señor Saldívar es consistente con lo discutido en la Mesa con los trabajadores y las asociaciones. Efectivamente, estos son, al menos, algunos de los factores incidentes en el servicio.

Respecto de la indicación recaída en el **inciso tercero, que pasa a ser cuarto**, una de las autoras, la **diputada señora Parra (presidenta)** consideró importante aumentar el guarismo que contiene la norma (de 25 a 30%), el cual dice relación con las mejores condiciones de empleo y remuneración. Se trata, a su juicio, de un aumento razonable y no desmesurado de la ponderación de este criterio.

En lo que concierne al **inciso cuarto, que pasa a ser quinto**, se presentó una indicación, suscrita por el diputado señor Saldívar, que agrega en el literal b), luego del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “En ningún caso, el número de trabajadores podrá ser inferior al promedio de los últimos tres meses anteriores al término del período de licitación.”.

Aunque fue rechazada dicha indicación, como consta en el capítulo correspondiente del informe, ella suscitó debate, una síntesis del cual se ofrece a continuación.

Su autor, el **diputado señor Saldívar**, argumentó que ella busca una fórmula de protección para los trabajadores, dado que, al término de la concesión, y siempre con alguna anticipación a la misma, se van produciendo despidos o situaciones que “sacuden” a la empresa de determinados compromisos. Por tanto, la idea es que el número de trabajadores se mantenga en el promedio de los últimos tres meses anteriores al término del período de licitación y que la empresa no vaya generando despidos con el propósito de evitar compromisos que son parte de los derechos de los trabajadores.

La **subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso** recordó que las modificaciones que el proyecto incorpora al artículo 6 de la ley N°19.886 contemplan la existencia de un reglamento con los contenidos mínimos para todas aquellas funciones y formas de prestar los servicios, sugiriendo que este aspecto quede incorporado en esa normativa. Por otra parte, manifestó generarle “ruido” el hecho que se establezca que no se puede disminuir el número promedio de los trabajadores de los últimos tres meses, pues los municipios siempre tienen, por contrato, la facultad de aumentar o disminuir ese número. Añadió que si bien el objetivo de la indicación puede ser resguardar a los funcionarios, si eventualmente en los últimos tres meses hay una disminución del contrato -lo que puede darse- ello podría jugar en contra de los propios trabajadores.

El **diputado señor Rey** consideró que la indicación es restrictiva y coarta la libertad del municipio para determinar la mejor forma en que debe prestarse el servicio, quedando incluso “atado de manos” para poder modernizar el servicio y la función, y hacer más eficiente los recursos municipales.

La **diputada señora Parra (presidenta)** manifestó comprender la preocupación expresada. Sin embargo, hizo ver que la indicación se refiere única y exclusivamente al promedio de los últimos tres meses anteriores al término del período de licitación, por lo que no se vislumbra de qué manera ello podría significar una afectación. Por el contrario, ella tiene que ver con la protección a los trabajadores.

La **diputada señora Hernando** hizo ver que lo complejo es que esta norma se estaría estableciendo justo en relación al término de un contrato y el inicio de otro. Agregó que generalmente cuando las municipalidades elaboran nuevas bases de licitación, modifican las condiciones, sea porque el territorio se extendió o porque requieren otro tipo de camiones, etc. Incluso podrían requerirse más trabajadores y no menos, por lo que manifestó generarle inquietud el que, siendo dos contratos absolutamente diferentes, se quiera limitar el número de trabajadores.

También suscitó discusión una indicación del diputado señor Saldívar, que no fue aprobada por falta de quorum (5 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención), que proponía agregar el siguiente literal d) en el referido inciso cuarto (actual quinto): “d) El número de trabajadores que tenga domicilio en la comuna respectiva.”.

El **diputado señor Saldívar** explicó que el propósito de la indicación es favorecer a trabajadores de la comuna, a fin de que se genere empleo en la misma zona. Se trata, en otras palabras, de favorecer la

contratación local. Argumentó, además, que los trabajadores de la misma comuna son mucho más conocedores de su respectiva zona. Por otra parte, observó que las empresas que, por compromisos de concesiones, tienen servicios simultáneamente en distintas comunas, por economía de escala “mueven” trabajadores de un lugar a otro, sobre todo en áreas donde las comunas están cerca o en conurbaciones.

La **subsecretaria Troncoso** hizo ver que esta condición también debiese ser parte del reglamento y no de la ley. En efecto, el Ejecutivo siempre ha planteado en las mesas de trabajo que debiese ser una de las condiciones a incorporar en el reglamento. Aun cuando reconoció que es beneficioso poder contratar mano de obra local, manifestó que hay determinadas circunstancias que imposibilitan encontrar mano de obra en ciertas comunas. Por tanto, plasmar esta exigencia en la ley podría complicar más que favorecer.

La **diputada señora Hernando** discrepó de la opinión del Ejecutivo, considerando que esta condición debiese contemplarse en la ley y no en el reglamento. Además, en el caso de una licitación, todas las empresas “jugarían” con las mismas reglas.

La **diputada señora Parra (presidenta)** consideró la indicación un aporte, haciendo presente que hay mucha conciencia en los municipios respecto de la importancia de contratar mano de obra local, lo que en general hacen exigible a las empresas que contratan con ellos. Por lo demás, enfatizó que la indicación no hace referencia a un guarismo en particular.

La **asesora de la SUBDERE, señorita Carolina Alid**, hizo hincapié en que esta condición no podría aplicarse en todas las comunas. En Antofagasta, por ejemplo, cuesta mucho encontrar gente de la misma localidad que quiera trabajar en estos servicios, porque las personas reciben mejores remuneraciones en otro tipo de servicios. Por tanto, si bien una condición como esta tiende a proteger a los trabajadores que viven en las mismas comunas donde desempeñan sus labores, ella no es aplicable a la totalidad de las comunas. Por ello, la propuesta del Ejecutivo es dejarlo como un factor de mejor evaluación para la empresa postulante, pero dentro de las bases de licitación, y no dentro de la ley.

El **diputado señor Rey** justificó su voto en contra aduciendo que la realidad de las comunas es completamente distinta. Hay comunas donde no existe el número de trabajadores que se requiere para estos servicios específicos y deben recurrir a mano de obra de comunas cercanas.

El **diputado señor Saldívar** enfatizó que la indicación no establece un guarismo en particular, sino que postula que en igualdad de condiciones las empresas puedan plantear entre sus ofertas la cantidad de personas que se contratará de la respectiva comuna. Añadió que si la mano de obra potencial es escasa, habrá menos personas de la comuna para cumplir con esos servicios, pero esa será una condición general que aplicará respecto de todas las empresas que postulen.

El **diputado señor Pedro Velásquez** justificó su voto a favor señalando que muchas veces una misma empresa presta servicios a dos o más comunas, ahorrándose con ello el personal necesario para brindar un buen servicio.

La **diputada señora Parra (presidenta)**, manifestó comprender las aprensiones del Ejecutivo. Sin embargo, observó que las empresas que se sumen al llamado a licitación se presentarán exactamente con las mismas circunstancias. Por otra parte, más allá de que haya poca mano de obra en la misma comuna, sostuvo que es importante incentivar la contratación local, que por lo demás no será un factor único ni decidor, pero sí debe considerarse, más

aún si los alcaldes lo evidencian cotidianamente como un anhelo de la ciudadanía.

En lo que se refiere a la **indicación que agrega un inciso, que pasa a ser sexto, en el artículo 6 de la ley en mención**, la **diputada señora Parra (presidenta)** recordó que en el inciso segundo del artículo 6 propuesto por el texto del Ejecutivo ya se aprobó una indicación que sujeta al trámite de toma de razón tanto las bases de licitación como las adjudicaciones.

El **diputado señor Longton** observó que su indicación aborda aquellas licitaciones de alta cuantía, precisamente porque en términos de la construcción de sus bases y de la posterior adjudicación, son las más riesgosas en cuanto a acarrear eventuales actos de corrupción, tal como se ha conocido en el último tiempo. Se refirió también a la necesidad de considerar la capacidad que tiene la CGR, en términos de recursos humanos y sobre todo en regiones, de cumplir con este propósito, razón por la cual la indicación se circunscribe solo a las licitaciones de mayor cuantía. Por otra parte, hizo presente que el inciso segundo aprobado no se refiere a todos los servicios concesionados.

Sobre la última afirmación del diputado señor Longton, la **subsecretaria Troncoso** precisó que, en efecto, el inciso segundo del artículo 6 se circunscribe solo a los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, y no a todos los servicios concesionados. Por tanto, tratándose de esos servicios en particular, se contempla el trámite de toma de razón por parte de la CGR, tanto de las bases de licitación como de las adjudicaciones. La indicación de la diputada Luck y del diputado Longton hace referencia a los servicios concesionados en términos generales, por lo que es más amplia.

Finalmente, no obstante haber sido rechazada una **indicación** de las diputadas señoras Cicardini y Pérez (Catalina), y de los diputados señores Rocafull y Saldívar, **que proponía agregar un artículo transitorio** al proyecto, se deja constancia del amplio debate que generó. La norma en cuestión dice así:

“Artículo transitorio.- El Estado deberá velar que se extienda y aplique en igualdad de condiciones, dentro del más breve plazo, el bono que anualmente se entrega a todos los trabajadores que se desempeñen como chofer, peoneta y/o barredor de calles, que realizan el servicio de recolección y/o transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles a través de servicios externalizados, promoviendo que este beneficio sea aplicable también a los trabajadores que realizan la misma labor pero que dependen directamente del municipio respectivo.”.

El **diputado señor Berger** manifestó su aprensión respecto de esta indicación, pues el personal que se desempeña en el servicio de recolección, transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles a través de servicios externalizados, recibe anualmente un bono a nivel central; y los trabajadores que dependen directamente del municipio también reciben un bono, en virtud de los programas de mejoramiento de gestión (PMG). Por tanto, esta indicación implicaría entregar un beneficio doble a los trabajadores municipales, en desmedro de los trabajadores de servicios externalizados.

La **subsecretaria Troncoso** coincidió con el diputado señor Berger, pues efectivamente en el mundo municipal ya existe lo que se denomina “programa de mejoramiento de la gestión”. Acotó que, en promedio, los auxiliares rondan el grado 13 y su bonificación anual es cercana al 26%. Si, por ejemplo, un recolector que está entre los grados 13 al 19 tiene un promedio de 35 horas al 25% y de 80 horas al 50%, el PMG significa del orden de 1 millón 385 mil (grado 13) a 855 mil (grado 19). Agregó que los PMG son íntegramente de cargo municipal, por lo que la indicación estaría generando una discriminación positiva -

y, en definitiva, una distorsión- a favor de los funcionarios que se desempeñan al interior de un municipio en este tipo de servicios, respecto del resto de los funcionarios municipales.

El **secretario general de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios, Aseo, Jardines, Ornatos y Rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ)**, señor Miguel Ramírez, recordó que el llamado “bono de aseo” fue una petición hecha por los trabajadores el año 2013 al gobierno de la época, precisamente con el propósito de alcanzar las condiciones de que gozan los trabajadores que se desempeñan directamente en los municipios. Finalmente, se logró la bonificación solicitada, que se contempla todos los años en la Ley de Presupuestos.

En razón de lo anterior, hizo hincapié en que el hecho de que se garantice de alguna manera un nuevo bono a los trabajadores municipales que se desempeñan directamente en este servicio implicaría para quienes desempeñan estas labores a través de servicios externalizados alejarse nuevamente de las condiciones remuneracionales de los trabajadores municipales, generándose para estos últimos un doble beneficio.

La **diputada señora Cicardini** aclaró que lo que se pretende con esta indicación es generar igualdad de condiciones, de oportunidades y de trato. Añadió que muchos de los trabajadores municipales que desempeñan estas labores están bajo la calidad jurídica de honorarios, lo que implica una situación muy precaria que les impide el acceso a los referidos bonos. Por eso es importante que trabajadores que cumplen exactamente la misma labor que otros no queden excluidos de este bono. No se puede el principio de igualdad ante la ley en esta materia.

El **diputado señor Saldívar** dijo que en algunos municipios hay cuadrillas de funcionarios que retiran la basura y desempeñan labores similares, y que no siempre gozan de un contrato que les permita optar a los bonos que se entregan regularmente por rendimiento u obtención de metas. En efecto, en los municipios todavía hay trabajadores contratados por el Código del Trabajo y a honorarios cumpliendo arduas tareas en este ámbito.

En razón de lo anterior, y de las argumentaciones vertidas, manifestó que la indicación podría reformularse, de tal manera que se procure el otorgamiento de un bono a quienes no lo reciben por la naturaleza de su contrato o por alguna otra circunstancia. De esta forma, quedarían excluidos solo aquellos que efectivamente tienen derecho a bonificación; y todos quienes desempeñan labores similares gozarían de condiciones de igualdad.

El **diputado señor Pedro Velásquez** se manifestó de acuerdo con el contenido de la indicación, pues efectivamente hay trabajadores municipales a honorarios en este rubro. Por otra parte, recalcó que las plantas municipales están fijadas por ley, por lo que esta excluye a ciertos funcionarios para efectos de los beneficios que reciben los trabajadores de planta o a contrata.

La **subsecretaria Troncoso** calificó como una anomalía de la Administración el hecho de que existan trabajadores contratados bajo el Código del Trabajo o a honorarios para el desempeño de estas funciones. Esto, pues por definición los que se desempeñan a honorarios cumplen tareas de carácter transitorio, y la recolección de residuos domiciliarios es una función privativa de los municipios. En el caso de trabajadores contratados bajo el Código del Trabajo, pudiese ser que correspondan a trabajadores traspasados de regímenes antiguos, o bien que se desempeñen en una corporación.

Adicionalmente, argumentó que con esta indicación se estaría imponiendo a los municipios una carga financiera e impactando sobre su presupuesto. Por tanto, ella sería inadmisibles.

Por otra parte, recordó que recientemente se aprobó una ley de plantas municipales, donde se otorgó a los municipios la posibilidad de hacer las respectivas adecuaciones. En razón de ello, si actualmente hay comunas o municipios que registran esta situación, ello habría que revisarse.

En el ámbito de la diversidad municipal, hay ciertos programas de empleo donde se les destinan estas funciones a los trabajadores, pero esos programas no tienen una condición permanente.

Finalmente, reiteró que la indicación generaría una distorsión para el resto de los funcionarios municipales.

La **diputada señora Joanna Pérez** hizo presente que hay municipios que efectivamente entregan el bono a los trabajadores que se desempeñan en este rubro, lo que es muy bien valorado por la ciudadanía, por la labor que ellos realizan. Pero, asimismo, hay otros municipios que no lo pagan, preguntando al Ejecutivo de qué manera podrían igualarse las condiciones para los trabajadores de todos los gobiernos locales.

La **subsecretaria Troncoso** precisó que se debe distinguir la situación de los PMG, que aplica a los funcionarios municipales y que se paga anualmente a todos aquellos funcionarios que cumplen colectiva o individualmente con las metas de gestión y que, en estos casos, tratándose de estamentos auxiliares, suelen ir al total y en los montos anteriormente señalados. Distinto es el pago que se hace por transferencia a los municipios desde el presupuesto fiscal en la Ley de Presupuestos, que establece que para todos los servicios externalizados se otorgará una bonificación a los trabajadores que se desempeñan en este sector, sobre la base de lo que los propios municipios informan anualmente respecto de los trabajadores del año anterior. Aquí se distinguen las labores de peoneta, chofer y barredor, estableciéndose un monto general para todos. La transferencia que hace la SUBDERE a los municipios respecto de los trabajadores informados en las condiciones señaladas es recibida por el municipio, el que pacta con cada una de las empresas en qué condiciones se paga.

Complementando lo anterior, la **asesora de la SUBDERE, señorita Alid** señaló que este bono se contempla en la glosa de predios exentos y se transfiere la totalidad desde la SUBDERE a los municipios, para lo cual hay plazo hasta el 30 de marzo. Luego, es el municipio el que firma un convenio con la empresa que presta este servicio, para que se haga el pago a los trabajadores. Las empresas realizan este pago en forma mensualizada, pues si se pagara de una sola vez y el trabajador se va, se generaría la imposibilidad de pagar parte de ese bono a la persona que lo reemplaza. Recalcó que los municipios que reciben estos fondos son aquellos que informan trabajadores externalizados o que realizan esta labor en forma externalizada. Por eso, no todos los municipios lo reciben. Ahora bien, del total de los 345 municipios, 279 están externalizados en cuanto a la prestación de este servicio. Por tanto, los municipios que cumplen con esta función a través de funcionarios municipales son la minoría.

Sin perjuicio de comprender la argumentación anterior, la **diputada señora Parra (presidenta)** hizo presente que la indicación parte del supuesto que hay un grupo de trabajadores que no recibe PMG y que estarían en una situación contractual distinta. En efecto, a lo que ella propende es a un pago en igualdad de condiciones para un grupo de trabajadores cuyo número no se tiene objetivado, pero que no son pocos.

La **diputada señora Joanna Pérez** consultó al Ejecutivo si el 100% de los trabajadores informados por los respectivos municipios para efectos de la transferencia por parte de la SUBDERE recibe efectivamente el bono.

La **señorita Alid, de la SUBDERE**, afirmó que efectivamente todos los municipios que informan trabajadores de servicios externalizados reciben este bono. Debido a que la SUBDERE tiene un plazo para hacer la

transferencia, se les solicita a los municipios informar también dentro de un plazo determinado. Una vez informado, esto se procesa y se transfiere al municipio el bono de cada trabajador en forma íntegra. Luego, el municipio realiza el convenio con la empresa que presta el servicio para el pago a los trabajadores.

La **diputada señora Hernando** manifestó no comprender quiénes quedarían sin pago de bonificación, en cualquiera de las dos modalidades de que se trate. Por una parte, los municipios no pueden tener a honorarios personas para que desempeñen esta función, y tampoco pueden contratarlas bajo el Código del Trabajo, a menos que se trate de una campaña, lo que no aplica a este servicio que por su naturaleza es permanente. De ser así, los municipios estarían cometiendo una irregularidad. Por otra parte, si en el traspaso de los recursos desde la SUBDERE a los municipios, de estos a las empresas y de estas últimas a los trabajadores, el dinero no llega a quienes corresponde, ello implicaría una malversación de fondos. Por ello, en estricto rigor, no debería haber funcionarios que desempeñaran estas tareas y no estuvieran recibiendo su respectivo bono.

La **diputada señora Cicardini** afirmó que, en la comuna de Chañaral, todos los trabajadores que dependen directamente de la municipalidad y que cumplen la función de recolección de residuos sólidos domiciliarios están bajo la modalidad de honorarios, situación que, en palabras de la misma subsecretaria, sería totalmente anómala.

El **diputado señor Berger** fundamentó su voto de abstención señalando que, de acuerdo a la actual legislación, los trabajadores que se desempeñan en el rubro de la recolección de residuos sólidos domiciliarios pueden depender directamente del municipio o bien estar externalizados; en el primer caso, solo pueden desempeñarse bajo las calidades jurídicas de planta o contrata. En relación a los trabajadores a honorarios, la legislación y jurisprudencia actuales solo permiten contratar profesionales o técnicos para labores accidentales o transitorias. Lo mismo ocurre tratándose de trabajadores contratados bajo el Código del Trabajo.

La **diputada señora Parra (presidenta)** justificó su decisión de abstenerse por razones de consistencia. Si bien sería deseable que los trabajadores que están a honorarios o bajo otra modalidad recibieran el bono al igual que el resto de los trabajadores, sería incongruente apoyar en una ley algo que es absolutamente irregular.

#### **IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS**

**Las siguientes indicaciones fueron rechazadas:**

1) Del diputado señor Saldívar, por simple mayoría (4 votos a favor y 6 en contra), que proponía suprimir el artículo 1 del proyecto.

2) De los diputados (as) Parra y Saldívar, por ser incompatible con el texto aprobado, y que proponía eliminar en el artículo 8 *quater*, propuesto por el numeral 1) del artículo 1 del proyecto, la frase “servicios básicos y concesionados, tales como suministro de agua potable, electricidad y”.

3) Del diputado Saldívar, por simple mayoría (3 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones), que proponía agregar en el literal b) del nuevo inciso quinto del artículo 6 de la ley N°19.886, luego del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “En ningún caso, el número de trabajadores podrá

ser inferior al promedio de los últimos tres meses anteriores al término del período de licitación.”.

4) Del diputado Saldívar, por no reunir el quorum necesario (5 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención), cuya finalidad era agregar el siguiente literal d) en el nuevo inciso quinto del artículo 6 de la ley N°19.886:

“d) El número de trabajadores que tenga domicilio en la comuna respectiva.”.

5) De las diputadas señoras Cicardini y Pérez (Catalina), y de los diputados señores Rocafull y Saldívar, por simple mayoría (3 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones), cuyo objeto era incorporar el siguiente artículo transitorio en el proyecto de ley:

“Artículo transitorio.- El Estado deberá velar que se extienda y aplique en igualdad de condiciones, dentro del más breve plazo, el bono que anualmente se entrega a todos los trabajadores que se desempeñen como chofer, peoneta y/o barredor de calles, que realizan el servicio de recolección y/o transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles a través de servicios externalizados, promoviendo que este beneficio sea aplicable también a los trabajadores que realizan la misma labor pero que dependen directamente del municipio respectivo.”.

## **V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES**

No hay indicaciones que se hallen en el supuesto del epígrafe.

## **VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO**

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer la Diputada Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización recomienda a la Sala la aprobación del siguiente

### PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

1) Agrégase el siguiente artículo 8 *quater*:

“Artículo 8 *quater*.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, las municipalidades podrán celebrar convenios con la Tesorería General de la República para que esta efectúe el pago a proveedores de servicios concesionados, directamente con cargo a la recaudación de impuesto territorial de beneficio municipal correspondiente a la respectiva comuna y, en caso de ser insuficiente, con cargo a la participación mensual correspondiente del fondo a que se refiere el

artículo 38 del decreto N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, de la respectiva comuna, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los 30 días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Con todo, en el caso de municipalidades que no hayan suscrito los convenios señalados en el inciso primero, los proveedores de los servicios concesionados podrán solicitar el pago de las facturas emitidas y no objetadas por parte del municipio, y que se encuentren impagas por un plazo mayor a 30 días contado desde su aceptación, a la Tesorería General de la República. La Tesorería General de la República deberá comunicar por oficio al municipio la solicitud de pago recibida, con el objeto de que éste pueda suscribir el convenio dentro de los 30 días corridos desde la recepción del oficio. Si el municipio no suscribiere el convenio en dicho plazo, la Tesorería General de la República enviará los antecedentes al jefe de la unidad de control de la municipalidad respectiva, siendo aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 81. De esta forma, los proveedores recibirán el pago con cargo a los montos pendientes de distribuir para la respectiva municipalidad, según lo señalado en el inciso precedente, con prioridad según la fecha de presentación de la solicitud. En caso de no alcanzar los fondos para pagar el total de las facturas adeudadas, éstas quedarán pendientes para ser pagadas con prioridad al mes siguiente, y así sucesivamente. En ningún caso podrá imputarse responsabilidad alguna al fisco sobre pagos municipales pendientes.

Las municipalidades podrán subrogarse en los proveedores de servicios concesionados, en aquellos casos en que, por cualquier razón, estos tuvieran deudas con trabajadores por prestaciones laborales y/o provisionales impagas.

En el caso de que los proveedores de servicios concesionados de las municipalidades y/o las propias municipalidades tuvieran deudas laborales y previsionales con trabajadores, sea que se encuentren prestando servicios o hayan cesado ya en ellos, podrán concurrir al cobro de estas deudas en la misma forma prevista para los proveedores que no hayan suscrito convenios con la Tesorería General de la República.”.

2) Modificase el artículo 27, letra b), numeral 6), de la siguiente forma:

a) Reemplazase el vocablo “, y” por un punto y coma.

b) Agrégase un párrafo segundo, nuevo, del siguiente tenor:

“Tratándose del pago a proveedores de servicios concesionados se estará a lo dispuesto en el artículo 8 *quater*.”.

Artículo 2.- Modificase el artículo 6 de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, de la siguiente forma:

1) Sustitúyese, en el inciso primero, la expresión “inciso quinto” por “inciso octavo”.

2) Reemplázanse los incisos segundo, tercero y cuarto, por los siguientes, pasando el actual inciso quinto a ser octavo, y así sucesivamente:

“Tratándose de las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, las municipalidades deberán

sujetarse a los contenidos mínimos que para ellas establezca un reglamento expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de acuerdo a la tipología de municipios determinados en dicho reglamento, salvo en lo referente a mejores condiciones de empleo y remuneración regulado por el presente artículo. Dichas bases de licitación y las adjudicaciones deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

Para determinar la tipología de los municipios se deberá considerar, al menos, el número de habitantes, el tamaño de las comunas, la dificultad de acceso, y otras condiciones de la comuna en que se brindará el servicio de recolección de residuos domiciliarios.

En las licitaciones indicadas en el inciso segundo, el criterio económico deberá ponderar al menos un 50 por ciento y el criterio mejores condiciones de empleo y remuneraciones a que se refiere el inciso primero de este artículo deberá ponderarse en al menos un 30 por ciento del puntaje total de evaluación. Además, este criterio de mejores condiciones de empleo y remuneración no podrá formar parte de otro criterio de evaluación.

Para efectos de lo señalado en el inciso anterior, el criterio mejores condiciones de empleo y remuneraciones se compondrá a lo menos por los siguientes subfactores:

a) La remuneración total que se ofrezca pagar a cada trabajador, conforme lo establece el artículo 42 del Código del Trabajo, la cual no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones que perciben los trabajadores que prestan los servicios indicados en el inciso segundo, y a la función que han cumplido en los tres últimos meses, previos al inicio del proceso licitatorio.

Para estos efectos, la municipalidad deberá indicar en las bases de licitación el referido promedio de remuneraciones para cada función -según se trate de conductor, peoneta o barrendero-, concernientes al proceso licitatorio anterior, considerando únicamente al personal que labore directamente en acciones operativas del servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios.

b) El número de trabajadores de la empresa que actualmente presta el servicio concesionado, que continuará prestando servicios para el nuevo concesionario.

c) Las condiciones de empleo, debiéndose considerar, entre otras, la existencia de prestaciones de bienestar, a la contratación mediante contratos de trabajo indefinidos, la existencia de contratos colectivos vigentes u otras que establezca la municipalidad.

Con todo, en las licitaciones que tengan por objeto otros servicios concesionados la adjudicación de dichos contratos deberá ser objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. Además, en cualquier base de licitación pública, sin importar su objeto, cuya cuantía sea igual o superior a 20.000 Unidades de Fomento (UF), o cuya cuantía sea superior a 5.000 Unidades de Fomento (UF) e incluya cláusulas que permitan su renovación, dicha adjudicación deberá ser objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Será requisito de admisibilidad de la oferta en las licitaciones a que se refiere el inciso segundo, la presentación, por parte de la empresa postulante, de una dotación suficiente de trabajadores que garantice el cumplimiento de los límites legales establecidos para la jornada de trabajo, incluidas las horas extraordinarias, y de un programa de gestión de los riesgos presentes en el trabajo, el que deberá observar las disposiciones legales y demás normas que regulen estos riesgos, así como los criterios de gestión definidos en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.”.”.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 9, 16 y 23 de marzo; 13, 20 y 27 de abril; 25 de mayo; 15 y 22 de junio de 2021, con la asistencia de las diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra (Presidenta), Catalina Pérez y Joanna Pérez; y de los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Luis Rocafull, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

El diputado señor Hugo Rey reemplazó al diputado señor Andrés Longton.

También concurrió la diputada señora Daniella Cicardini.

Sala de la Comisión, a 25 de junio de 2021

**JUAN CARLOS HERRERA INFANTE**  
Abogado Secretario de la Comisión