

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, 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

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de presentaros su primer informe, sobre el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

La iniciativa fue discutida en general y en particular, en virtud del acuerdo adoptado por la Sala del Senado con fecha 6 de octubre de 2021.

Cabe hacer presente que el proyecto debe ser considerado, además, por la Comisión de Hacienda, según el trámite conferido al momento de su ingreso a esta Corporación.

A algunas de las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Elizalde y Navarro.

Asimismo, asistieron las siguientes personas, por vía telemática y presencial:

-De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administración, la Subsecretaria, señora María Paz Troncoso; la asesora jurídica señora Carolina Alid; el asesor señor Francisco Romero.

-De la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios, Aseo, Jardines, Ornatos y Rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ), el Presidente, señor Armando Soto.

-De la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Recolección Aseo y Medio Ambiente de Chile (FENSITRAMBICH), el Presidente, señor Miguel Sánchez.

-De la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), la abogada señora Graciela Correa.

-De Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), su presidente señor Miguel Moreno y el asesor jurídico Nemesio Arancibia.

-El asesor de la Senadora Ebensperger, señor Patricio Cuevas.

-El asesor del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

-La asesora del Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

-El asesor del Senador Ossandón señor José Tomás Hughes.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

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.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Corresponden a normas de carácter orgánico constitucional los incisos primero y segundo del nuevo artículo 8 quáter del artículo 1, según lo dispuesto por el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política; y, el inciso segundo propuesto para el artículo 6 en el artículo 2 del proyecto, según el inciso primero del artículo 98 de la Carta Fundamental.

- - -

Durante la discusión en general del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista las

siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

-De la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, la Subsecretaria señora Maria Paz Troncoso.

-De la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), la abogada señora Graciela Correa.

-De Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), su presidente señor Miguel Moreno y el asesor Nemesio Arancibia.

Se deja constancia de que fueron recibidos en la Comisión los siguientes documentos:

-Presentación del proyecto de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

-Presentación de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM).

- Presentación de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

Todos los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en el Sistema de Información Legislativa (SIL).

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.-Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

3.- Ley N° 19.886, ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

4.- Ley N° 10.336 de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que da origen al presente proyecto de ley señala que el 26 de septiembre de 2019, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios, Aseo, Jardines, Ornatos y Rellenos Sanitarios de Chile (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 con el objeto de materializar el aumento de sus remuneraciones en todas aquellas municipalidades que iniciaran procesos licitatorios.

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

Relata que el 15 de noviembre del año 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.

Indica que, como resultado de la labor conjunta desarrollada por los diversos integrantes de la mesa de trabajo, el 14 de abril de 2020 se arribó a un acuerdo, cuyo contenido se refiere a:

-adelantar la entrega de los recursos contenidos en la glosa establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Público;

-mejorar las condiciones remuneracionales 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.

Sobre la primera temática, señala que 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 Público, determinándose que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo optimizaría los procedimientos internos y la coordinación con los municipios con el objeto de asegurar que la transferencia de los recursos señalados en la glosa 01, 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.

Subraya que 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.

Enfatiza que en lo que dice relación con 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 la evaluación.

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

Por último, recalca que 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, de manera que el proyecto pretende resolver los aspectos críticos que presenta el servicio de recolección y extracción de residuos sólidos domiciliarios en lo referente a las condiciones de laborales de los trabajadores del rubro, así como las bases de licitación y contratos administrativos que regulan dichos servicios.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley **la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso**, señaló que la paralización de los trabajadores de la basura en el mes de julio de 2013 dio origen a una mesa técnica integrada por los trabajadores y por Subdere, la que se concentró en analizar y proponer el perfeccionamiento de diversas normas que regulan la contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos domiciliarios.

Indicó que en diciembre del mismo año se firmó un acuerdo entre los representantes del Ejecutivo y de los trabajadores recolectores de residuos, la Cámara de Diputados y las Asociaciones de Municipalidades, que dio lugar a la incorporación de una glosa en la ley de presupuestos del sector público para el año 2014 que consideraba recursos complementarios para ser distribuidos entre las municipalidades, en proporción al número de predios exentos del pago de derechos de aseo en cada comuna, donde se incluyó una bonificación para los trabajadores que se desempeñaban en el servicio de recolección de residuos para acortar las brechas existentes entre los trabajadores de empresa y los funcionarios municipales que cumplían estas labores.

Hizo presente que desde entonces las respectivas leyes de presupuestos para el sector público han mantenido esa glosa y que anualmente se transfieren recursos a los distintos municipios del país en la medida que tengan externalizado el servicio de recolección de basura, con el objeto que sean destinados a las empresas a cargo de la prestación de estos servicios que, a su vez, los transfieren a los trabajadores para mejorar sus remuneraciones.

Como resultado del trabajo, señaló, se propusieron una serie de mejoras que se buscaba fueran incorporadas en los procesos de licitación que llevan adelante los municipios, pero sólo unos pocos de ellos recogieron tales recomendaciones.

Por lo anterior, en el año 2016 el Ejecutivo presentó un proyecto, que se transformó en ley el año 2018¹ que estableció que aquellas licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos domiciliarios, el barrido y mantención de áreas verdes, debían incorporar en la ponderación, con al menos un 15%, el criterio relativo a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones.

¹ Ley N° 21.056, incentiva mejora 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.

Subrayó que posteriormente, en noviembre de 2019, se produjo otra paralización del sector que provocó la reactivación de dos mesas de trabajo, una generada por la Subdere y otra liderada por la Subsecretaría del Trabajo. Dijo que de la primera de ellas surgieron una serie de compromisos asociados a la mejora del proceso de entrega de recursos de la bonificación para los trabajadores de los servicios externalizados, con el compromiso que ella se realice a más tardar en marzo de cada año y que adicionalmente se incorporaba la fiscalización en el cumplimiento de este traspaso de recursos, así como la respectiva rendición de cuentas que deben desarrollar los municipios.

Como segundo compromiso se reactivó una mesa de trabajo para perfeccionar la normativa vigente, la cual se constituyó con las Federaciones de trabajadores, las empresas y las Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), con las que se trabajó el presente proyecto de ley que busca mejorar tanto las condiciones salariales de los trabajadores como el comportamiento de pago por parte de los municipios a las empresas, entendiendo que el no pago oportuno incidía en el pago de las remuneraciones de los trabajadores.

Agregó que se comprometió un estudio de los primeros, que ya está contratado, cuyo objeto es optimizar la prestación del servicio de recolección de residuos domiciliarios, que está en la fase final con las Asociaciones de Municipios para la sustentabilidad ambiental, y que además si desarrollan tareas de coordinación con los ministerios del Trabajo y Salud velando por el cumplimiento efectivo de los acuerdos adoptados en las distintas mesas de trabajo.

Indicó que de un análisis a los municipios se detectó que no todos incorporaban ni cumplían con la normativa vigente en relación con este servicio, y que si bien en materia de mejores condiciones de empleo muchos cumplían algunos no lo incorporaron en sus licitaciones o lo consideraban con menor ponderación o como un subfactor.

Recalcó que se detectó que muchas de las bases estaban desactualizadas de la realidad de la industria, lo que redundaba en servicios mal diseñados o contratos donde se establecían obligaciones que no decían relación con el servicio propiamente tal, y el no pago de las remuneraciones de los trabajadores.

Enfatizó que el proyecto de ley busca modificar la ley orgánica de Municipalidades facultando a los municipios a celebrar convenios con la Tesorería General de la República para que esta pague a los proveedores de servicios concesionados, con cargo a la recaudación del impuesto territorial de beneficio territorial correspondiente a la respectiva comuna, y si ello no es suficiente con cargo a su participación del Fondo Común Municipal.

Agregó que se modifica la ley de bases sobre contratos administrativos de suministros y prestación de servicios en lo relativo a las licitaciones, para la contratación de la concesión, en cuanto a los criterios que deben ser considerados en la ponderación. En la misma línea, hizo presente que las bases de licitación y la adjudicación de los servicios de recolección deberán ser sometidos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría.

Aseguró que de los trescientos sesenta y cinco municipios, doscientos sesenta y nueve cuentan con un servicio externalizado de recolección de residuos, lo que involucra a cerca de dieciséis mil setecientos catorce trabajadores dentro de los que se encuentran choferes, peonetas y barredores, que son quienes reciben el bono de aseo incorporado en una glosa del presupuesto en el Programa 03 de Subdere, relativa a inversión local.

Señaló que, de acuerdo a la información disponible al 30 de junio, de los doscientos sesenta y nueve municipios ciento veintiséis registran deuda lo que equivale a un 47% de los municipios que tienen este servicio externalizado, cuyo monto alcanzaría los M\$53.507.000, que es una cifra levemente superior al informe inicial. Añadió que el promedio de morosidad de los municipios informados alcanza los cuatro meses, pero que hay casos donde la deuda municipal totaliza más de sesenta meses.

Destacó que el 80% de la deuda total se concentra en veinticinco de los ciento veintiséis municipios informados a lo largo del país (más de 600 millones), pero que dicha morosidad no difiere de años anteriores, por lo que las deudas no tienen su fundamento en la crisis social de 2019 ni en la crisis sanitaria presente desde marzo 2020. Agregó que existen municipios que han celebrado convenios de pago, y han mantenido el comportamiento de pago, y que varios de estos casos se han judicializado o se han dictado sentencias definitivas que ordenan el pago que, sin embargo, no es factible ejecutarlas.

Indicó que durante el primer trámite constitucional de este proyecto se eliminó la referencia a los servicios básicos en forma general, manteniéndose 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 y que se consignó en la redacción que 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 que le asiste del Fondo Común Municipal.

Señaló 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, y que 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 de Salud y que dichas bases de licitación y las adjudicaciones deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Precisó que se impone a la Tesorería General la obligación de comunicar a la Subdere la solicitud de pago a un proveedor por parte de una municipalidad, con el objeto que suscriba el convenio dentro del plazo de treinta días desde la recepción del oficio y que de no hacerlo la Tesorería enviará los antecedentes al Jefe de la Unidad de Control de la Municipalidad respectiva, debiendo representarse los déficits que advierta en el presupuesto municipal respectivo, con las consecuencias que señala el articulado.

El Honorable Senador señor Insulza consultó si la normativa era aplicable a todos los servicios concesionados del municipio, cuestión que consideró relevante de dilucidar porque las municipalidades tienen muchos servicios concesionados.

Enseguida, en representación de **la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)**, **la señora Graciela Correa**, indicó que este proceso tiene una larga historia, junto a los recolectores de residuos domiciliarios, y que en abril del año 2020 se logró firmar un convenio con ellos.

Hizo presente que el marco normativo involucra la ley orgánica constitucional de Municipalidades, la ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y la Directiva N° 18 de la Dirección ChileCompra, que contiene “Recomendaciones para la licitación de concesiones de servicios de recolección, transporte, y disposición de residuos sólidos domiciliarios”.

Dijo que no se debe olvidar la existencia de principios que informan la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tiene la propuesta pública como regla general para la celebración de contratos administrativos, el principio de libre concurrencia al llamado administrativo de los oferentes, igualdad de los oferentes ante las bases que rigen el contrato, como también los principios que informan la ley de bases de contratación pública, que son el de transparencia, eficiencia y economía, estricta sujeción a las bases, como también aquellos que resguardan el ejercicio de la administración comunal, esto es la autonomía municipal y autonomía financiera municipal, que permiten a las municipalidades poder llevar a cabo los procedimientos concursales.

Señaló que el proyecto en estudio contempla la celebración de convenios con la Tesorería General de la República para que ésta efectúe el pago a proveedores en el caso que exista una obligación no pagada o existan saldos pendientes. Agregó que existen acuerdos alcanzados en la Mesa de Trabajo constituida entre las distintas Federaciones de Trabajadores recolectores de residuos domiciliarios, las Asociaciones de Municipalidades y las Asociaciones Gremiales de Empresas de Servicios de Medioambientales para lo cual se han establecido criterios de evaluación, se consideran normas de orden público y se privilegia la protección y salud de la población.

En cuanto a la autonomía municipal y al pago de deudas, subrayó que en este proyecto de ley existen avances, como la posibilidad que sean las municipalidades quienes manifiesten expresamente su consentimiento para firmar los convenios con cargo al Fondo Común Municipal, dando solución definitiva a las deudas históricas contraídas con las empresas respectivas, lo que parece una solución adecuada siempre que se respete el principio de autonomía municipal porque no todas las municipalidades tienen las mismas características ni cuentan con el mismo sustento financiero para dar pago a las deudas.

Dentro del mismo contexto recalcó que los convenios debiesen contar con el acuerdo del Concejo Municipal como una expresión de la autonomía municipal, y que en la eventualidad que se apruebe dicha vía de solución el convenio debiese ser visado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) a fin de sanear las situaciones que se arrastran por varios años y que deben regularizarse, lo que constituiría un perfeccionamiento a la normativa propuesta.

Respecto a las deudas laborales y previsionales consideró que el pago por subrogación no sería la vía más adecuada para darle solución, porque la Municipalidad estaría asumiendo los costos que no le son propios, sin la posibilidad de poder resarcirse de los costos asumidos (intereses), pudiendo incluso verse expuesta a posteriores acciones judiciales de parte de algunas de las partes contrayentes de dichas obligaciones. En tal sentido propuso considerar alguna de las fórmulas pensadas en base a la retención y que se expresan a continuación:

- Propuesta 1: “La municipalidad podrá pagar las obligaciones laborales y previsionales con los trabajadores del servicio concesionado con dicha entidad, quedando autorizada de pleno derecho para retener y descontar desde los estados de pago hasta el monto de dicho saldo”.

- Propuesta 2: “La municipalidad podrá descontar del correspondiente estado de pago las prestaciones laborales o previsionales impagas, que se verifiquen durante el periodo de ejecución de la concesión

actualmente vigente, a fin de ser enterados en favor de los trabajadores en la respectiva acción de cobro”.

Enseguida manifestó que dentro de los elementos a considerar en materia de prestación de servicios, está el de la población flotante, transitoria o estacional que aumenta en ciertas comunas del país en la época estival principalmente por el turismo, y que resulta ser un concepto preponderante porque genera diferencias de suma relevancia entre comunas que incluso comparten el mismo territorio, diferencias que sin duda afectan la calidad de vida de sus habitantes.

Subrayó que se debe avanzar en mejores condiciones sin invadir el principio de autonomía municipal, de modo que las municipalidades puedan generar factores de ponderación que posibiliten el otorgamiento de mejores condiciones de empleo y que cada una pueda establecer en sus bases sus exigencias, en tanto se ajusten a la ley, sin que se establezca un porcentaje decisivo, para no perder el foco de la actividad.

Hizo presente que en todo caso la actual Directiva N° 18, “Recomendaciones para la licitación de concesiones de servicios de recolección, transporte, y disposición de residuos sólidos domiciliarios” de la Dirección ChileCompra, establece lineamientos conforme a los cuales los municipios pueden ajustar sus bases de licitación de acuerdo a sus necesidades, donde el factor relevante es la coordinación de distintas entidades que apuntan hacia una misma finalidad.

Remarcó que el objetivo principal de una licitación de recolección de residuos sólidos domiciliarios, barrido de calles y limpieza de ferias libres, es cumplir con la limpieza de la comuna, tomando en consideración la salud de los vecinos y todas las exigencias medioambientales, que cada día son más altas y rigurosas.

Para terminar, sobre el mejoramiento de los servicios, manifestó el acuerdo de la Asociación para trabajar en mejoras para resguardar los derechos de los trabajadores, con foco en los servicios de recolección, transporte, y disposición de residuos sólidos domiciliarios, puesto que ellos entregan una importante labor para la comunidad, pero precisó que ello debe centrarse técnicamente en el cumplimiento de normas de carácter sanitario, ambiental, que deben conectarse con la calidad del servicio y protección de todos los usuarios.

Se deja constancia que la señora Correa acompañó su intervención con un documento en formato PDF, el cual fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Miguel Moreno, recordó que su asociación es la institución más grande del mundo municipal en Chile y que tienen una visión distinta a la expresada por la otra asociación.

Enseguida, señaló que desde ningún punto de vista se oponen a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores recolectores de residuos domiciliarios sólidos, al tiempo que clarificó que en materia de Fondo Común Municipal este también dice relación con el impuesto territorial que representa el 60% de los ingresos municipales, de manera que hablar de unos u otros es referirse a los mismos recursos que sostienen a los municipios y los cuales les pertenecen. En tal sentido, estimó improcedente que el Ejecutivo plantee el re direccionamiento de recursos autogenerados por los municipios en función de un proyecto de ley que no se condice con las actuales necesidades de las municipalidades desde el punto de vista financiero.

Aseguró que no existe una cuantificación respecto de los recursos que dejan de recibir los municipios, por cuanto el Servicio de Impuestos Internos no informa el número de predios exentos de contribuciones, las que los municipios dejan de recibir a lo largo del país.

Dijo que las empresas que trabajan en el retiro de residuos sólidos son empresas privadas que tienen compromisos con sus trabajadores, los cuales tienen el derecho de reclamar ante los tribunales de justicia en los casos en que dichas empresas no cumplan sus obligaciones previsionales o remuneracionales.

Subrayó que todos los ciudadanos tienen derecho a que se les retire la basura de sus domicilios pero que el no cobro, por exención de los derechos de aseo merma enormemente los ingresos municipales y genera serios problemas financieros el mundo municipal, y que si a ello se suma la postergación del pago de patentes por la pandemia, de las licencias de conducir, de las contribuciones en cuotas o postergadas al igual que las patentes comerciales, es muy difícil para los municipios poder cumplir los compromisos propios que tienen dentro de los que también está el retiro de los residuos sólidos.

Hizo presente que en la actualidad hay muchos municipios con trabajadores propios que prestan este servicio y que no hay respuesta para ellos en este proyecto, que pretende mejorar las condiciones a los privados.

Estimó que existe una discriminación desde el punto de vista de la focalización de recursos a las empresas concesionarias, porque sacar recursos del Fondo Común Municipal no es la vía adecuada para cumplir con las obligaciones de los trabajadores de esas empresas.

El asesor de la AChM, señor Nemesio Arancibia, indicó que la posibilidad de las municipalidades de celebrar convenios con la Tesorería ya está considerada en la ley, de modo que en tal sentido el proyecto de ley resulta ser extemporáneo.

Señaló que la normativa en estudio otorga preferencia a los servicios concesionados en desmedro de los municipales que son proveedores medianos y pequeños. Agregó que en el impuesto territorial todas las comunas aportan el 60%, salvo las más grandes que aportan el 65%, de manera que lo que quiere señalar el Ejecutivo es que con los recursos del 35% de la recaudación de beneficio municipal del impuesto territorial se pague a las empresa concesionadas de aseo, no obstante que el Estado hace excepciones para el pago del impuesto territorial, lo que va en contra de artículo 122 de la Constitución Política que consagra el principio de autonomía administrativa financiera de los municipios.

Dijo que en lo que dice relación con que puedan establecerse pagos con cargo al anticipo o saldo de lo que corresponde al Fondo Común Municipal, el problema es que el Estado sólo aporta el 3,4%.

Indicó que el Servicio de Impuestos Internos informa el número de predios que está exento pero no los montos, y se calcula que lo montos por excepción son alrededor de los M\$600.000 y de ellos se consideran M\$15.000 para las empresas de recolección de residuos sólidos domiciliarios para lo cual se utiliza la Ley de Presupuestos para mejorar las remuneraciones de los trabajadores de la basura, que no sólo han tenido problemas de remuneraciones sino que también de condiciones laborales que no se consideran en este proyecto.

Recalcó que el denominado pronto pago² ya está establecido por ley y entró en vigencia para los municipios en el mes de junio de 2021, por lo que uno de los objetivos del proyecto ya está superado por la normativa vigente y enfatizó que tampoco corresponde el descuento por no pago desde el Fondo Común Municipal por el impuesto territorial, pues con ello se interviene la gestión municipal.

Enfatizó que el proyecto atenta contra el principio de autonomía municipal dando prioridad a los servicios concesionados en desmedro de otros, queriendo el Estado administrar los recursos municipales a los que sólo aporta un 3,5%, y utilizar a los municipios para dar subvenciones. Estimó necesario que en el caso del trámite de toma de razón se le dé un plazo de cinco días a la Contraloría si debe resolver sobre esta materia.

El Presidente de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Empresas e Interempresas de Servicios, Aseo, Jardines, Ornatos y Rellenos Sanitarios de Chile (FENASINAJ),

² Ley N° 21.131, establece pago a treinta días.

señor Armando Soto, señaló que este proyecto de ley tiene una gran importancia para los recolectores de basura, porque todas las acciones que se han seguido desde el año 2014 en adelante no han dado resultado.

Sobre la postura expresada por los representantes de las Asociaciones de Municipalidades dijo que era curiosa, porque existen muchos acuerdos firmados con ellas que sin embargo nunca se respetaron de manera que las condiciones laborales de los recolectores del sector privado siguen siendo tan precarias como hace varios años atrás.

Respecto de la situación de los trabajadores municipales, hizo presente que ellos se rigen por el estatuto municipal por lo que tienen su salario establecido y no están sujetos a una licitación u otra.

Enfatizó que todos los acuerdos firmados con las Asociaciones han terminado en que no son vinculantes por lo que los municipios no tienen la obligación de hacerlos cumplir, y de ahí la relevancia de esta ley. Agregó que el 85% de los recolectores de residuos domiciliarios son privados porque así se estableció, por lo que solicitó que se apruebe el proyecto de ley para poner fin a la actual situación de incertidumbre que sufren los recolectores de basura.

El secretario de FENASINAJ, señor Miguel Sánchez, aseguró que la posición expresada por las Asociaciones de Municipalidades es lo que mantiene a los trabajadores del rubro en la precariedad a la que viene a poner fin este proyecto de ley. Agregó que no se trata de defender a las empresas, sino que los trabajadores puedan tener condiciones dignas, pagos oportunos y negociación colectiva.

Dijo no entender cómo un municipio puede exigir a las empresas los pagos de cotizaciones si ellos mismos deben años de dichos pagos y siguen defendiendo la autonomía municipal que, como se dijo, mantiene en la precariedad a los recolectores de basura y que por ello es necesario que los acuerdos sean vinculantes. En la misma línea expresó su decepción por lo señalado por las municipalidades, porque son ellas quienes le fallan a la comunidad y a los trabajadores del rubro.

El Honorable Senador señor Bianchi recalcó que la labor que han desempeñado los trabajadores recolectores de residuos domiciliarios en esta dura época de pandemia es innegable y que la dificultad radica en encontrar una fórmula de resguardo laboral para los trabajadores que no afecte la autonomía municipal.

- - -

En sesión de 6 de octubre de 2021, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** manifestó que, en su opinión el proyecto no

es bueno, no obstante que comparte el objetivo de resguardar que a los trabajadores de estas empresas se les pague regularmente por las labores que realizan y que no han dejado de realizar en todas circunstancias y durante todos los días del año.

Dijo no entender la norma que se agrega a la ley orgánica, porque el inciso primero establece la posibilidad voluntaria de los municipios de celebrar un convenio con la Tesorería para los pagos y luego el inciso segundo establece la obligación de hacerlo con las mismas consecuencias, de manera que no se entiende.

Enseguida, hizo presente que se considera que las bases de licitación de la concesión deben ir a toma de razón de la Contraloría y que lo más preocupante son los factores a ponderar, en el sentido que establece como obligatorio que en todas ellas el factor económico debe ser el 50%, es decir, siempre se va a adjudicar a la más barata aunque no necesariamente es la más buena o la que tiene mayor respaldo económico, lo que podría exponer más a los trabajadores.

Agregó que si bien estas licitaciones no se rigen por la ley de Chilecompra³, allí ya se estableció que no sólo se puede tener consideración el factor económico al adjudicar una propuesta, pero en este caso es lo contrario y lo que va a determinar la propuesta además de afectar gravemente la autonomía municipal.

El Honorable Senador señor Bianchi indicó que el proyecto no resuelve de la mejor manera la situación, pero insistió en que se debe buscar la mejor fórmula para solucionar el problema o enviar el proyecto a una comisión mixta.

El Honorable Senador señor Insulza consultó al Ejecutivo la razón por la cual si se quiere abordar la situación laboral de los trabajadores recolectores de residuos domiciliarios se abarcan todos los servicios concesionados de la municipalidad. Se manifestó en desacuerdo con que la normativa se refiera a todos los servicios concesionados de las municipalidades porque ello puede resultar muy dañino.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Ossandón** indicó que en el articulado se cometen errores administrativos que no obedecen a la realidad, pues, a modo de ejemplo, afirmó que en las comunas grandes el gasto de basura es relevante. En la misma línea, dijo que los municipios siempre tienen que pagar y por esa razón los contratos tienen boletas de garantía, de manera que se deben pagar los sueldos a los trabajadores.

³ Ley N°19.886, sobre bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Agregó que esto afecta a la autonomía municipal y puede ocasionar un gran desorden económico, porque los ingresos municipales no son parejos y con esta normativa se incorporaría un factor externo que nada tiene que ver con el municipio, de manera que consideró que esta no es la fórmula para solucionar el problema sino que se debe buscar una que entregue responsabilidad al alcalde, al director de finanzas o al administrador municipal respecto del uso de los recursos municipales.

Enfatizó que se trata de un mal proyecto que no va a dar solución al problema sino que, muy por el contrario, puede agudizarlo, por lo que propuso trabajar en un proyecto que entregue responsabilidad y sancione a quienes manejan el presupuesto.

La Honorable Senadora señora Ebensperger añadió que este proyecto se supone que apunta a proteger a los trabajadores recolectores de residuos sólidos domiciliarios pero involucra a todos los servicios concesionados, agrega el trámite de toma de razón para todas las adjudicaciones y se involucra gravemente en el ámbito municipal, con lo que atenta en contra de su autonomía, por lo que se manifestó en contra de su aprobación.

El Honorable Senador señor Alvarado hizo presente que el año 2013 hubo una gran paralización de los trabajadores de los servicios de aseo producto de una serie de incumplimientos en sus remuneraciones, lo que llevó a que a través de la ley de Presupuestos se incorporaran todos los años, alrededor de M\$17.000 con los que se entrega un bono de aseo a cada municipio, para que sea repartido entre todos los trabajadores que desempeñan esa labor a una fecha determinada del año anterior.

Indicó que producto de ese acuerdo se establecieron bases tipo para la licitación de los servicios de aseo, que no tenían el carácter de vinculantes con los municipios. Agregó que dichas bases tenían como objetivo la protección de la remuneración de los trabajadores, pero que pasado el tiempo todas las bases de licitación eran distintas, no vinculantes y no se protegía la remuneración de dichos trabajadores.

En el año 2019, según señaló, se pactó que se tomara en consideración el parecer de los trabajadores que, básicamente, querían que sus remuneraciones pudieran ser consideradas en forma prioritaria en las bases de licitación. Por otra parte, indicó que también se quería proteger a los municipios en el sentido que sus ingresos no dejaran de atender esas situaciones, con lo que se acordó que la recaudación de los derechos de aseo podría hacerse a través de un convenio con la Tesorería y que se presentara un proyecto de ley, que es este, que hiciera que la preponderancia del factor remuneraciones fuera más alto.

Compartió que para proteger a los trabajadores podría modificarse en algunos aspectos, pero que lo que no puede ocurrir es que no se tramite este proyecto, que busca resguardar a los trabajadores recolectores de basura que han hecho un esfuerzo admirable, además que fueron parte del debate previo legislativo.

La Honorable Senadora señora Ebensperger propuso que se modifique la ley orgánica y que se considere como causal de notable abandono de deberes del alcalde el no pago de las remuneraciones de los trabajadores, porque eso los resguarda mucho más que cualquier otra cosa. Agregó que ojalá se busque otra fórmula que los proteja en forma efectiva.

El Honorable Senador señor Ossandón dijo que el gran problema de los servicios traspasados es que, los municipios bajan los precios y las empresas a su vez bajan el costo de la mano de obra y así pagan el mínimo. Añadió que también hay ignorancia en materia de operaciones y estuvo de acuerdo con que se establezca responsabilidad al municipio.

- - -

Posteriormente, en sesión de 1 de diciembre de 2021, **el Honorable Senador señor Ossandón** enfatizó que, de acuerdo a su experiencia en el sector municipal, el proyecto está mal enfocado pues en realidad no protege a quien se supone debe proteger que serían los trabajadores recolectores, por lo que propuso que se haga un proyecto que les beneficie a ellos directamente.

Explicó que tratándose de servicios poco calificados lo que hacen las empresas para ganar licitaciones es bajar los sueldos, pagando el ingreso mínimo. Dijo que algunos municipios lo que hacen es exigir, en la licitación respectiva, como sueldo mínimo uno mayor al que corresponde oficialmente.

Reiteró que el proyecto es muy dañino para el mundo municipal y que se podría buscar una fórmula en conjunto con la Subdere para proteger a las personas que trabajan en los servicios básicos en cada municipio, pues dependiendo de las bases de licitación el ahorro normalmente se hace en los sueldos de los trabajadores que prestan servicios que no requieren mano de obra calificada, tales como aseo y ornato o aseo interno, entre otros.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** manifestó que el proyecto puede perfeccionarse porque la intencionalidad es la correcta, protegiendo a los trabajadores de las empresas recolectoras de basura para que tengan buenas prestaciones y reciban el pago

oportuno de sus sueldos, cosa que en ocasiones no se produce porque los municipios no pagan en forma oportuna a las empresas donde ellos laboran.

Se manifestó contraria a la idea de fijar una especie de sueldo mínimo y consideró que la solución que se plantea en el proyecto es adecuada y no afecta la autonomía municipal. Agregó que el proyecto no cambiará la realidad que existe en cuanto a que los municipios más ricos pueden optar por mejores tecnologías y mayores sueldos, que no es el caso de los municipios más pobres.

Además propuso agregar en las licitaciones de las municipalidades evaluar con un 30% el sueldo que las empresas ofrecen a sus trabajadores, de manera que cada municipalidad podrá ponderar su situación conforme a sus recursos, lo que es más real y no atenta contra la autonomía municipal.

Propuso votar en general el proyecto y abrir un plazo de indicaciones para mejorarlo, considerando que se trata de un trabajo que ha estado haciendo la Subdere con los trabajadores recolectores de basura y que debiese estar orientado a favorecerlos. Agregó que cuando se paraliza el retiro de basura en una comuna los efectos son distintos pues se puede llegar a una crisis sanitaria, lo que no es comparable con la paralización de cualquier otro servicio.

Por último, señaló que esperaba mejorar el proyecto de ley en discusión y acotarlo a los recolectores de basura, que era la idea matriz del mismo, porque detrás de la iniciativa existe una negociación con estos trabajadores.

El Honorable Senador señor Ossandón insistió en que una ley podría definir que los trabajadores que prestan determinados servicios que contrata la municipalidad, y no sólo los recolectores de basura, tengan las mismas garantías o condiciones. Consideró inconstitucional favorecer solo a unos trabajadores y a otros no porque, aseguró, en las municipalidades hay al menos dos servicios más en las mismas condiciones.

El Honorable Senador señor Insulza dijo que el problema existe y es grave al tiempo que reconoció que la ley no es buena, señalando que podría aprobarse la idea de legislar para mejorarlo por la vía de las indicaciones, en lugar de rechazarlo.

La Honorable Senadora señora Carvajal se manifestó de acuerdo con lo expresado por el Senador Insulza en orden a aprobar en general el proyecto de ley, porque se trata de un tema muy relevante que debe ser resuelto, y mejorarlo, a través de indicaciones.

El Honorable Senador señor Ossandón opinó que podría existir una reunión con el Ejecutivo con el fin de encontrar una buena solución para todos, porque de aprobarse el proyecto tal como está será muy perjudicial para los municipios de Chile.

A mayor abundamiento, dijo, uno de los grandes problemas con los contratistas de los municipios es que ellos están en su mayoría factorizados, porque la municipalidad no cumple con los pagos y demoran entre tres a seis meses en hacerlo porque imputan gastos a un presupuesto determinado sin tener los recursos disponibles, por lo que incorporar a la Tesorería en esto es agravar el problema porque ella no tiene ninguna posibilidad de saber si el gasto está o no considerado en el presupuesto. Agregó que sería necesario conocer cuál es el número de contratistas que están factorizados.

La asesora de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Carolina Alid, hizo presente que todo lo que ha señalado el Senador Ossandón ya fue analizado por esa repartición y que el problema es aún más grave porque a las empresas pequeñas no les están aceptando la factorización, porque se sabe que los municipios son malos pagadores de este tipo de servicio.

Enseguida, **el señor Presidente (A) de la Comisión** anunció que sometería a votación en general el proyecto de ley, para continuar en una próxima sesión con la discusión en particular.

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Insulza y Ossandón.

DISCUSIÓN PARTICULAR

En sesión de 15 de diciembre de 2021, se inició el estudio de las indicaciones presentadas en la Secretaría de la Comisión.

La Honorable Senadora señora Ebensperger propuso reemplazar el inciso segundo del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto, por el siguiente:

“En los casos no previstos en el inciso anterior, tratándose del retardo inexcusable atribuible al alcalde en el pago a proveedores de servicios concesionados de recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, un número no inferior a dos concejales, sin importar la proporción del Concejo que representen, podrán solicitar al Tribunal

Electoral Regional competente declare el notable abandono de deberes del alcalde de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60.”

Explicó que partiendo de la base que el proyecto de ley quiere proteger a los trabajadores que pertenecen a las empresas recolectoras de basura para que reciban su sueldo en forma oportuna, lo que ello no ocurre cuando la municipalidad incumple sus obligaciones, la indicación busca no atentar contra la autonomía municipal y forzar, de alguna forma, la buena administración.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María paz Troncoso, dijo que, entendiendo la indicación, era necesario tener claro algunas cuestiones previas.

Recalcó que el proyecto faculta a los municipios para celebrar convenios con la Tesorería General de la República, para que ella efectúe el pago a proveedores de servicios concesionados directamente en aras de resguardar la eficiencia en el pago de las remuneraciones de los trabajadores que prestan estos servicios. Agregó que ello permite a las empresas de aseo contar con un mecanismo que les permita lograr el pago de los compromisos adoptados por el municipio.

Dijo que si bien es razonable incorporarlo como una causal de notable abandono de deberes, lo que subyace en el proyecto es asegurar el pago continuo porque este tipo de concesión corresponde a las más significativas y el proceso de notable abandono puede implicar un plazo muy superior.

Así, sostuvo que, dado que esta concesión de recolección de residuos domiciliarios es onerosa y marca en forma significativa la estructura presupuestaria, la acumulación en el no pago genera un efecto importante, de modo que en el tiempo que va entre que falla el Tribunal Electoral Regional puede haber una acumulación a raíz de lo cual los servicios no se presten en la calidad que se requieran.

En este contexto, insistió en que se adopte el mecanismo que permita asegurar el pago oportuno.

El Honorable Senador señor Bianchi estuvo de acuerdo con la indicación, porque estimó que con ella se lograría proteger a los trabajadores y además se mantiene la autonomía de los municipios

La Honorable Senadora señora Ebensperger compartió la aprehensión expresada por la Subsecretaria pero aseguró que no existirán incumplimientos porque ningún alcalde se va a exponer, porque los procesos serían muy breves por tratarse de una causal objetiva, en que no hay nada más que probar.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Carvajal** dijo que es importante que se convoque a este tipo de discusión a los actores involucrados en forma permanente.

Señaló que no cree posible que los alcaldes quieran eximirse del pago a los trabajadores recolectores que prestan un importante servicio y que por esa razón deben tener respuesta, y que por razones muy excepcionales puede ocurrir que no se pague lo que puede ocurrir, por ejemplo, en municipios pequeños que dependen de los giros de las entidades públicas.

Agregó que se deben evitar los posibles incentivos perversos que tiendan a generar la causal de notable abandono, por lo que instó a que se oigan a las asociaciones de municipalidades en este punto.

El Honorable Senador señor Bianchi indicó que se debe resguardar la labor que cumplen los municipios y que, en materia política en orden a generar la causal de notable abandono de deberes, era de esperar que ello no ocurriera, no obstante que no era posible de descartar.

El Honorable Senador señor Ossandón consideró que el Gobierno debería retirar la discusión inmediata a este proyecto por cuanto existen varias cosas muy importantes de analizar, como el hecho que el proyecto atenta en todas las formas posibles contra la descentralización y la autonomía de las municipalidades.

Aseguró estar de acuerdo con brindar protección a los trabajadores recolectores de la basura a fin que reciban sus remuneraciones, pero al mismo tiempo subrayó que los recursos de los municipios no van a aumentar.

Señaló que todos los municipios que tienen contribuciones de bienes raíces cobran la recolección de basura en ellas, lo que quiere decir que hay algunos municipios que no sólo cubren el gasto sino que además ganan dinero con ello.

Indicó que el proyecto debería decir que todos los municipios de Chile cobrarán vía Tesorería el derecho de aseo, por cuanto hay muchos municipios que tienen una gran cantidad de vecinos que simplemente no pagan, de manera que el proyecto no arregla el problema sino que generará uno mayor. Agregó que se debe especificar con cargo a qué recursos la Subdere hará los pagos y de qué forma se asegurarán los pagos a los funcionarios municipales.

La Honorable Senadora señora Ebensperger hizo presente que este proyecto tiene un objetivo único y que no se puede a través del mismo solucionar el problema presupuestario de los municipios.

Recordó que la idea de la iniciativa es solucionar el retardo en el pago a los trabajadores recolectores de basura, por lo que dijo no estar disponible para ampliar el proyecto, porque si hay un servicio que no puede parar es precisamente el de la recolección de la basura, lo que no significa que no se deba asegurar el pago a todos los trabajadores.

El Honorable Senador señor Insulza dijo que este proyecto era muy necesario y que estaba de acuerdo en que se limite al tema de la recolección de la basura y no a todos los servicios concesionados de los municipios.

El Honorable Senador señor Ossandón reiteró sus dichos con respecto a que con la fórmula que plantea el proyecto no se resuelve el problema del no pago de remuneraciones a los trabajadores recolectores de basura.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, recalcó que el proyecto en estudio es el fruto de un trabajo en conjunto con las federaciones de trabajadores y con las asociaciones de municipalidades.

Respecto de la posibilidad de configurar una causal de notable abandono de deberes, recordó que en un principio esta norma se incorporó con el objeto que se produzca el pago en el corto plazo, pero hizo presente que las asociaciones se plantearon en contra de esta posibilidad. Agregó que existe el notable abandono de deberes por el no pago de cotizaciones previsionales y que el proyecto sólo considera al servicio de recolección de basura.

En materia de afectación de la autonomía financiera municipal aseguró que ello no se produce por el cumplimiento de las leyes y que es una obligación de los alcaldes y su concejo tener debidamente resguardados los presupuestos para dar cumplimiento a sus obligaciones.

La Honorable Senadora señora Ebensperger dijo que era básico el respeto a la autonomía de las municipalidades y de sus presupuestos y que ellos deben priorizar sus obligaciones de manera de no destinar los recursos de las remuneraciones de los recolectores de basura que prestan un servicio que no puede parar, a otras finalidades.

Para terminar, dijo que mantendría sus indicaciones.

El Honorable Senador señor Ossandón señaló que para hacer el pago del servicio de aseo no es necesario hacer una modificación presupuestaria, toda vez que este siempre está incluido en el presupuesto en forma fija.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo señora María Paz Troncoso, reiteró que no se debe olvidar que el proyecto fue fruto del trabajo con los distintos actores.

La Honorable Senadora señora Ebensperger dijo que, si el Ejecutivo no se abre a presentar indicaciones votaría en contra los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo propuesto porque ello es atentatorio contra la autonomía municipal. Aseguró que las facultades que se entregan a las municipalidades pueden resultar confusas. Asimismo se manifestó en contra de que las bases vayan a toma de razón de la Contraloría, pues ello nunca ha existido, ni mucho menos apoyaría que en las bases de licitación el factor económico tenga el 50% de ponderación porque ello constituye una verdadera aberración en cualquier base de licitación.

Las demás indicaciones de **la Honorable Senadora señora Ebensperger** son las siguientes:

-Para suprimir el inciso tercero del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto.

-Para suprimir el inciso cuarto del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto.

-Para reemplazar en el párrafo segundo nuevo del número 6 del artículo 27 de Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducido por la letra b) del N°2 del artículo 1º del proyecto, la frase “se estará a lo dispuesto en el artículo 8 quáter.” por “se estará a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 8 quáter.”

-Para suprimir en el nuevo inciso segundo del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto, la frase “Dichas bases de licitación y las adjudicaciones deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la Republica”.

-Para suprimir en el nuevo inciso cuarto del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto, la oración “el criterio económico deberá ponderar al menos un 50 por ciento”.

-Para reemplazar en el nuevo inciso cuarto del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto, el guarismo “30%” por “25%”, y

-Para suprimir el nuevo inciso sexto del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto.

- - -

Posteriormente, **el Honorable Senador señor Ossandón** presentó las siguientes indicaciones:

-Sustituir en el artículo 8 quáter propuesto, en su inciso primero, el siguiente texto “de impuesto territorial de beneficio municipal correspondiente a la respectiva comuna y, en caso de ser insuficiente, con cargo a la participación mensual de la respectiva comuna en el fondo a que se refiere el artículo 38 del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado fue fijado por el decreto N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior,” por el texto que sigue “los derechos de aseo municipales. Para lo anterior, la Tesorería General de la República será la encargada de cobrar, en representación de los municipios, todos los derechos de aseo establecidos en el Decreto Ley N°3.063 de 1979, Sobre Rentas Municipales.”.

-Sustituir en el inciso primero, la frase “debiendo informar la Tesorería General de la República” por la que sigue “Se deberá informar la Tesorería General de la República”

- - -

En sesión de 21 de diciembre de 2021, **el Honorable Senador señor Ossandón**, retiró todas sus indicaciones.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, explicó que el Ejecutivo recogió la mayoría de los planteamientos formulados en las indicaciones de los señores Senadores y que ello lo concretarían en indicaciones.

Señaló que se decidió acotar el proyecto sólo a los servicios de recolección de residuos sólidos, por lo que se presentarían las indicaciones para efectuar la adecuación de los distintos incisos de la norma propuesta por el proyecto.

Indicó que se revisó el número de casos en que se ha llegado a la remoción del señor alcalde por notable abandono de deberes por el no pago de cotizaciones, siendo los mínimos (1), por lo que no parece ser un incentivo suficiente para lograr el pago el incorporar la causal que propone la Senadora Ebensperger, de modo que propuso mantener el procedimiento de cargar al impuesto territorial y si este no alcanza, al Fondo Común Municipal de beneficio de esa municipalidad.

Adicionalmente, dijo que se incorporaría un inciso asociado a la inhabilidad para ser candidato en el caso que un alcalde incumpla sus obligaciones por un periodo de seis meses, por cuanto ello le dará fuerza a la obligación y es responsable con las futuras administraciones.

La Honorable Senadora señora Ebensperger estuvo de acuerdo con se acote el periodo de tiempo del incumplimiento a seis meses y no tres como planteó en una de sus indicaciones.

Al mismo tiempo dijo que ocurre que muchos municipios quieren pagar pero quienes entran el pago son los concejales, de manera que propuso que se estudie la inhabilidad también para esos concejales que no aprobaron las modificaciones presupuestarias para los pagos

El Honorable Senador señor Ossandón recalcó que los concejales nada tienen que ver con la administración de la municipalidad, por lo que no deberían ser castigados. Subrayó que su responsabilidad alcanza a la correcta elaboración del presupuesto, pero no a su ejecución.

Aseguró que no se puede licitar ninguna concesión de aseo que no esté considerada en el presupuesto, de donde las modificaciones presupuestarias no existen en esta área, sino que sólo se consideran en materia de aumentos, pero nunca de disminuciones. Agregó que de igual forma no se puede licitar ni un contrato si no tiene asignados los recursos en el respectivo ítem.

El Honorable Senador señor Bianchi señaló que los concejales tienen dentro de sus roles el de la fiscalización, sobre todo como cuerpo colegiado, por lo que sí tienen responsabilidad.

La Comisión acordó por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi y Ossandón, continuar el tratamiento del proyecto en una próxima sesión, una vez que el Ejecutivo presente sus indicaciones.

- - -

Posteriormente con fecha 30 de diciembre de 2021 el Ejecutivo presentó indicaciones a este proyecto, por lo que se reenumeraron todas las presentadas hasta esa fecha, para un mejor orden.

- - -

En sesión de 12 de enero de 2022, se retomó el análisis en particular del presente proyecto de ley.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, recalcó que este proyecto ya no se concentra en los servicios concesionados sino que sólo se refiere al servicio de recolección de residuos domiciliarios.

Asimismo dijo que se considera que la Contraloría General participe sólo en la toma de razón de las bases de licitación y no de la adjudicación y se establece la inhabilidad para los alcaldes o alcaldesas de ser candidatos a cargos de elección popular en el evento que registren deudas pendientes por más de seis meses dentro de un año, y se concordó que no era recomendable incluir a los concejales en la inhabilidad porque la administración del contrato recae fundamentalmente en el municipio y el alcalde en cuanto jefe de servicio, es el llamado a disponer los medios para el cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 1

Esta norma introduce 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.

Numeral 1

Agrega el siguiente artículo 8 quáter, nuevo:

“Artículo 8 quáter.- 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 de la respectiva comuna en el fondo a que se refiere el artículo 38 del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado fue fijado por el decreto N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los treinta 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 de conformidad con el inciso anterior, los proveedores de los servicios concesionados podrán solicitar a la Tesorería General de la República el pago de las facturas emitidas y no objetadas por parte del municipio, y que se encuentren impagas por un plazo mayor a treinta días contado desde su aceptación. 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 del plazo de treinta días

corridos contado 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, éstos tuvieren deudas con trabajadores por prestaciones laborales o provisionales impagas.

En el caso de que los proveedores de servicios concesionados de las municipalidades o las propias municipalidades tuvieren 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.”.

La indicación número 1 de Su Excelencia el Presidente de la República, propone reemplazar el artículo 8 quáter que se incorpora en el numeral 1), por el siguiente:

“Artículo 8 quáter.- 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 de recolección de residuos sólidos domiciliarios, 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 de la respectiva comuna en el 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, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

No podrán ser candidatos a alcalde quienes, ejerciendo dicho cargo, no efectúen, íntegra y oportunamente, el pago de las obligaciones contractuales de los contratos de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios durante al menos seis de las mensualidades pactadas en los contratos dentro de un año calendario.”.

El Honorable Senador señor Navarro consideró que debe precisarse el alcance del inciso segundo de la indicación, porque muchas de estas deudas se heredan y hay municipios que tienen hasta tres años de atraso. Agregó que en ocasiones los problemas de falta de pago no se originan en el municipio sino que dicen relación con el proveedor del mismo, por lo que propuso que exista dentro de la Subdere una entidad que se encargue de los pagos básicos.

Dijo que, de acuerdo al texto de la norma, las municipalidades pueden o no hacer convenios, por lo que consultó sobre lo que podría ocurrir en caso que no los hagan y adeuden los servicios.

Enseguida, **la Honorable Senadora Carvajal** preguntó por el caso de los municipios que prestan directamente el servicio, sin que este se encuentre entregado a terceros, todo ello en relación con la sanción que se propone en el inciso segundo.

El Honorable Senador señor Insulza dijo entender que, conforme a la redacción de la norma, siempre se pagarán los servicios con cargo a la parte del Fondo Común Municipal que le corresponda a la municipalidad, de manera que preguntó en qué casos se aplicaría la sanción que se pretende establecer.

El Honorable Senador señor Ossandón reiteró que varios de los supuestos en que operaría esta norma no se dan porque en la práctica las municipalidades funcionan en base a un presupuesto que debe construirse sobre bases reales, como, por ejemplo, lo que recaudarán por concepto de contribuciones de bienes raíces.

Aseguró que los recursos para pagar por este servicio de recolección de residuos domiciliarios siempre están y que lo que se debe asegurar es que dichos recursos no se utilicen para fines distintos.

La Honorable Senadora Carvajal reiteró su consulta respecto al caso en que no exista un contrato convenido con un tercero respecto a este servicio y sea el propio municipio el que lo brinda, pues en tal caso es necesario conocer la sanción que se va a imponer. Sugirió que la Subdere no realice giros en caso que se detecte una falta de pago de remuneraciones sin que figure el servicio prestado, tema en el que estimó necesario oír la opinión de la Subsecretaria.

El Honorable Senador señor Alvarado señaló que se trata de situaciones distintas, porque una se trata de concesionar el servicio donde existe una obligación hacia un tercero, y que por lo general los municipios no estaban pagando, lo que generó en el pasado un gran problema sanitario.

Indicó que en el caso de un municipio que presta este servicio de manera directa si los trabajadores no reciben sus pagos cuentan con otros medios o conductos para cobrarlos y ejercer el derecho laboral que les corresponda, y que ello se escapa de la idea matriz de este proyecto que está referida a las concesiones.

La Honorable Senadora señora Carvajal dijo que más allá de la especificidad, si el servicio es prestado, deben resguardarse de igual forma las prestaciones que se les deben a los trabajadores por la prestación de este servicio.

Sobre el particular, **la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso**, hizo presente que la norma vigente considera dentro de las causales de notable abandono de deberes el no pago de las cotizaciones previsionales y que son solidariamente responsables los concejos municipales en la aprobación de presupuestos debidamente financiados.

-Puesta en votación la indicación número 1, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado (Ebensperger), Insulza y Ossandón.

La indicación número 2, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para reemplazar el inciso segundo (que pasó a ser tercero) del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto, por el siguiente:

“En los casos no previstos en el inciso anterior, tratándose del retardo inexcusable atribuible al alcalde en el pago a proveedores de servicios concesionados de recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, un número no inferior a dos concejales, sin importar la proporción del Concejo que representen, podrán solicitar al Tribunal Electoral Regional competente declare el notable abandono de deberes del alcalde de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60.”

-Sometida a votación, la indicación número 2 fue rechazada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado (Ebensperger), Insulza y Ossandón.

La indicación número 3, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para suprimir el inciso tercero (que pasó a ser cuarto) del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, hizo presente que el Ejecutivo estaba de acuerdo con las indicaciones 3 y 4. Agregó que la subrogación de la municipalidad en los proveedores de servicios concesionados está demás, porque ellas pueden descontar por ley lo que se adeude por remuneraciones.

-Puesta en votación la indicación número 3, votaron por su aprobación los Honorables Senadores señores Alvarado y Ossandón. Votaron en contra los Honorables Senadores señora Carvajal e Insulza.

Repetida la votación en virtud del artículo 182 del Reglamento del Senado, se produce el mismo resultado, siendo rechazada la indicación.

La indicación número 4, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para suprimir el inciso cuarto (que pasó a ser quinto) del nuevo artículo 8º quáter de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducida por el N° 1 del artículo 1º del proyecto.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, recalcó que esta indicación, tal como está redactada, es aplicable a todos los servicios concesionados no obstante que ya se aprobó acotar el proyecto de ley sólo al servicio de recolección de residuos domiciliarios.

-Sometida a votación, la indicación número 4 fue aprobada por la mayoría de los miembros presentes de la Comisión. Votaron por su aprobación los Honorables Senadores señores Alvarado (Ebensperger), Insulza y Ossandón. Se abstuvo la Honorable Senadora señora Carvajal.

Numeral 2

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

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

b) Agrégase el siguiente párrafo segundo, nuevo:

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

La indicación número 5 de Su Excelencia el Presidente de la República, es para reemplazar el párrafo segundo que se agrega en el literal b) del numeral 2), por el siguiente:

“Tratándose del pago a proveedores de servicios concesionados de recolección de residuos sólidos domiciliarios, se estará a lo dispuesto en el artículo 8 quáter.”.

-Sometida a votación, la indicación número 5 fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado, Insulza y Ossandón.

La indicación número 6, de la Honorable Senadora señora Ebensperger propone reemplazar en el párrafo segundo nuevo del número 6 del artículo 27 de Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introducido por la letra b) del N°2 del artículo 1° del proyecto, la frase “se estará a lo dispuesto en el artículo 8 quáter.” por “se estará a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 8 quáter.”

-Puesta en votación, la indicación número 6 fue rechazada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado, Insulza y Ossandón.

Artículo 2

Introduce modificaciones en el artículo 6 de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Numeral 1

Sustituye en el inciso primero la expresión “inciso quinto” por “inciso octavo”.

La indicación número 7, de Su Excelencia el Presidente de la República, es para reemplazar el numeral 1) de la siguiente forma:

“1. Sustitúyese en el inciso primero la expresión “inciso quinto” por “inciso sexto”.”.

-Sometida a votación, la indicación número 7 fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado, Insulza y Ossandón.

Numeral 2

Reemplaza los incisos segundo, tercero y cuarto por los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, pasando los actuales incisos quinto, sexto y séptimo a ser incisos octavo, noveno y décimo respectivamente:

“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 Republica.

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 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 de 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, entre las cuales deberá considerar la existencia de prestaciones de bienestar, la contratación mediante contratos de trabajo indefinidos, la existencia de contratos colectivos vigentes u otras que establezca la municipalidad.

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, o cuya cuantía sea superior a 5.000 unidades de fomento 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.

En las licitaciones a que se refiere el inciso segundo, será requisito de admisibilidad de la oferta 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 indicación número 8, de Su Excelencia el Presidente de la República, propone modificar el numeral 2) de la siguiente forma:

a) Reemplázase el encabezado, por el siguiente:

“2. Reemplázanse los incisos segundo, tercero y cuarto por los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto, pasando los actuales incisos quinto, sexto y séptimo a ser incisos sexto, séptimo y octavo, respectivamente:”.

Letra a)

-Sometida a votación letra a), de la indicación número 8, fue aprobada por unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Alvarado, Insulza y Ossandón.

Letra b)

b) Suprímese, en el inciso segundo nuevo, la frase “y las adjudicaciones”.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, subrayó que en un principio estaban consideradas las adjudicaciones en la toma de razón de la Contraloría. Agregó que los municipios siempre han estado sujetos a control a posteriori de sus actos y que las bases de licitación se mantendrán en toma de razón, no obstante que ambas asociaciones de municipalidades estimaron que ello era atentar contra la autonomía municipal.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Carvajal** dijo que debía existir la debida transparencia en la adjudicación de los contratos de recolección de residuos domiciliarios, por lo que se manifestó contraria a esta norma.

El Honorable Senador señor Alvarado dijo que la situación actual se controla ex post por parte de la Contraloría General, cosa que no cambiaría, y que en las bases de licitación se establecen criterios mucho más transparentes para la adjudicación, centrando la ponderación en quienes ejecutan el servicio.

El Honorable Senador señor Insulza estimó que la indicación viene a suprimir varios controles, respecto de lo cual se manifestó contrario.

-Puesta en votación la letra b) de la indicación número 8, votaron por su aprobación los Honorables Senadores señores Alvarado y Ossandón. Votaron en contra los Honorables Senadores señora Carvajal y señor Insulza.

El Honorable Senador señor Ossandón dejó constancia que el trámite de toma de razón de la Contraloría retrasa enormemente el trabajo de las municipalidades, y que este mayor control no supone una mayor transparencia por cuanto siempre se puede fiscalizar. Agregó que la toma de razón no cuadra con los tiempos de las municipalidades y que aprobar la norma es un error terrible.

- - -

En sesión de 19 de enero, **el Honorable Senador señor Ossandón** reiteró que mantener la toma de razón de las adjudicaciones sólo va a retrasar el trabajo municipal y que ello en nada contribuye a la transparencia.

El Honorable Senador señor Insulza opinó que la falta del trámite de toma de razón podría conducir a mayores retrasos que el trámite mismo, si se alega la ilegalidad.

La Honorable Senadora señora Ebensperger recordó que el objetivo de este proyecto de ley es asegurar el pago de las remuneraciones de los trabajadores recolectores de residuos domiciliarios y que en las bases de licitación se consideren como un factor importante las condiciones laborales de los mismos, todo lo cual se resguarda con el trámite de toma de razón de las bases señaladas. Así, dijo que agregar las adjudicaciones a ello no sólo afecta la autonomía municipal sino que retrasa todos los contratos de la municipalidad.

Agregó que la Contraloría desarrolla una excelente labor en materia de fiscalización, pero enfatizó que el problema es que no se pone un plazo para ello, por lo que mantener la adjudicación en la toma de razón sólo traerá retrasos innecesarios.

Indicó que, en el caso de reclamos por ilegalidad, se debe tener presente que estas materias se incluyeron en la ley de Chile compra⁴ por lo que pueden intervenir los tribunales de compras públicas en los mencionados reclamos.

El Honorable Senador señor Bianchi destacó que las licitaciones del servicio de recolección de residuos domiciliarios son procesos largos que se hacen por períodos de al menos cuatro años.

Dijo entender la dinámica de los municipios, pero recalcó que si la propia Contraloría ha asegurado no tener problema en hacer la toma de razón de las adjudicaciones, y que además ello ocurre por lo menos cada cuatro años, no habría inconveniente para mantenerlo en la norma.

La Honorable Senadora señora Carvajal reiteró que en contratos donde hay muchos recursos comprometidos es necesaria la mayor transparencia y agilidad y que, dado que fue una solicitud de la propia Contraloría insistió en que debería mantenerse la norma aprobada en general.

El Honorable Senador señor Ossandón sostuvo que este problema de la falta de pago se produce en los municipios pequeños, porque en los grandes existe mucha planificación, altos montos de boletas de garantía y equipos que trabajan en ello.

Reiteró que la toma de razón no genera mayor transparencia y que la herramienta de la compra en mercado público es suficiente para la fiscalización.

⁴ Ley N°19.886, ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, hizo presente que en materia de retiro de residuos domiciliarios concurren varios niveles de control. Por una parte, está el control que se incorpora en este proyecto de ley de las bases de licitación, con el criterio del establecimiento de contenidos mínimos donde se definen las condiciones que deben cumplirse.

Aseguró que fue en la Cámara de Diputados donde el señor Contralor de la República planteó que estando de acuerdo con la propuesta del proyecto en cuanto a las bases de licitación y que, terminaría de cerrar el círculo la incorporación de la toma de razón de la adjudicación.

Dicho lo anterior, indicó, en principio el Ejecutivo estuvo de acuerdo con incorporar la adjudicación a la toma de razón, pero que, al mirar los distintos controles desde el municipio, no sólo estarán las bases de contenidos mínimos, que son registradas por la Unidad de Control Interno, sino que además el propio concejo hace la adjudicación y nuevamente ella vuelve a la unidad señalada.

Recalcó que adicionalmente existe el tribunal de contrataciones públicas que puede estudiar la adjudicación, así como también, en forma eventual, pueden hacerlo los tribunales ordinarios.

Enfatizó que desde la práctica se advierten problemas en esta materia que pudieran significar un retraso en el inicio de estos servicios, lo que es un problema en la continuidad de los servicios en contratos que son verdaderamente onerosos, por lo que se optó por eliminar la adjudicación de la toma de razón porque ello podría convertirse en un incentivo para los tratos directos.

La Honorable Senadora señora Ebensperger reiteró que la norma tal como está atenta contra la autonomía municipal, pero que la toma de razón de las licitaciones está bien. Agregó que existen los mecanismos de control y fiscalización adecuados para estos contratos que son muy onerosos.

La Honorable Senadora señora Carvajal hizo presente que si la Contraloría lo solicitó, dado que existe la institucionalidad y la capacidad, se debe incorporar este elemento de fiscalización de manera de agregar mayor transparencia a los procedimientos.

Sobre la autonomía municipal, consideró que se trata de un tema que se debe abordar en otra instancia, pero hizo presente que aún falta mucho camino por avanzar, así como también falta la legislación que permita que ella se haga realidad.

Enseguida, **la abogada de la Contraloría, señora Catalina Venegas**, aseguró que ya se toma razón de las adjudicaciones pues ello a largo plazo va a sumar transparencia a los procesos. Agregó que el órgano contralor tiene convenio con sesenta y nueve municipios para estos efectos.

-Repetida la votación, de la letra b) de la indicación número 8, resultó rechazada por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Votaron por su rechazo los Honorables Senadores señora Carvajal y señores Bianchi e Insulza. Votaron a favor los Honorables Senadores señora Ebensperger y señor Ossandón.

Fundamentando su voto a favor, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** reiteró los argumentos que desarrolló durante el debate y agregó que no hay dudas de la capacidad técnica de la Contraloría para tomar razón, sino que el problema es que ella no tiene ni se impone un plazo para cumplir con el trámite de toma de razón, lo que puede llevar a un retraso de la labor municipal.

En la misma línea, **el Honorable Senador señor Ossandón** reiteró que la norma atenta contra la autonomía municipal, no agrega mayor transparencia y, en la práctica, los trámites que lleva adelante la Contraloría son sumamente lentos.

Letra c)

c) Suprímense, los incisos sexto y séptimo, nuevos.

-Puesta en votación de la letra c) de la indicación número 8, resultó aprobada por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Votaron por su aprobación los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi, Insulza y Ossandón. Se abstuvo la Honorable Senadora señora Carvajal.

-Con la misma votación se aprobó, con modificaciones, la indicación número 12, subsumida en este texto.

La indicación número 9, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para suprimir en el nuevo inciso segundo del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto, la frase “Dichas bases de licitación y las adjudicaciones deberán ser sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la Republica”.

-Esta indicación fue retirada por su autora.

La indicación número 10, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, propone suprimir en el nuevo inciso cuarto del artículo 6° de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2° del proyecto, la oración “el criterio económico deberá ponderar al menos un 50 por ciento”.

La Honorable Senadora señora Ebensperger consideró grave el establecer esta exigencia a todos los municipios del país por cuanto en el fondo implica una limitación a las municipalidades respecto de los criterios que puede exigir. Dijo que con ella siempre se va adjudicar al más barato, lo que no significa que será el que preste el mejor servicio o asegure las mejores condiciones laborales a los trabajadores.

El Honorable Senador señor Ossandón explicó que en la práctica este es un servicio que tiene mucha mano de obra y que el factor económico es importante y debe ser alto, al tiempo que existe un incentivo perverso para pagar menos y ganarse la licitación. Agregó que tal vez el 50% es mucho.

La Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora María Paz Troncoso, dijo que el proyecto considera la ponderación de un 50% de la oferta económica teniendo en cuenta la alta incidencia que tienen estos contratos en la estructura de costos de un municipio. Explicó que se trata de uno de los contratos más onerosos para una municipalidad y que dentro de los factores que determinan el precio está efectivamente la mano de obra, que representa alrededor del 55%, la depreciación de equipos cerca del 15%, el combustible un 8% variables, las mantenciones un 5% y todos los otros gastos representan el orden del 17%, de modo que es recomendable mantener este factor determinante del 50%.

La Honorable Senadora señora Carvajal dijo que si el proyecto busca mejorar y garantizar condiciones óptimas para los recolectores y recolectoras de residuos sólidos, entonces el criterio de condiciones laborales para ellos y ellas debiera ser de un porcentaje mayor.

El Honorable Senador señor Ossandón indicó que, si los estudios dan en promedio un 55% de gasto en mano de obra en ese caso el criterio planteado sería el correcto.

Para terminar, **el Honorable Senador señor Bianchi** dijo que se debería establecer la obligación a las empresas que participan en las licitaciones de este servicio, para que sean ellas quienes se encarguen de la limpieza y desinfección de los uniformes de los trabajadores recolectores y recolectoras de residuos domiciliarios, de manera que no sean trasladados a los hogares de esos trabajadores.

-Sometida a votación, la indicación número 10, fue rechazada por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Votaron por su rechazo los Honorables Senadores señora Carvajal y señores Bianchi, Insulza y Ossandón. Votó por su aprobación la Honorable Senadora señora Ebensperger.

Fundamentando su voto a favor, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** reiteró que este criterio va en contra de resguardar las debidas condiciones para los trabajadores porque no siempre lo más económico es lo mejor, además que la norma claramente atenta contra la autonomía municipal.

La indicación número 11, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para reemplazar en el nuevo inciso cuarto del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto, el guarismo “30%” por “25%”.

- Esta indicación fue retirada por su autora.

La indicación número 12, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, es para suprimir el nuevo inciso sexto del artículo 6º de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introducido por el N° 2 del artículo 2º del proyecto.

-Esta indicación fue aprobada con el texto de la letra c) de la indicación número 8, por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Votaron por su aprobación los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi, Insulza y Ossandón. Se abstuvo la Honorable Senadora señora Carvajal.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general y en particular, el siguiente proyecto de ley:

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 quáter:

“Artículo 8 quáter.- 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 de recolección de residuos sólidos domiciliarios, 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 de la respectiva comuna en el 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, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

No podrán ser candidatos a alcalde quienes, ejerciendo dicho cargo, no efectúen, íntegra y oportunamente, el pago de las obligaciones contractuales de los contratos de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios durante al menos seis de las mensualidades pactadas en los contratos dentro de un año calendario.”.

Con todo, en el caso de municipalidades que no hayan suscrito los convenios de conformidad con el inciso anterior, los proveedores de los servicios concesionados podrán solicitar a la Tesorería General de la República el pago de las facturas emitidas y no objetadas por parte del municipio, y que se encuentren impagas por un plazo mayor a treinta días contado desde su aceptación. 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 del plazo de treinta días corridos contado 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, éstos tuvieren deudas con trabajadores por prestaciones laborales o provisionales impagas.

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

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

b) Agrégase el siguiente párrafo segundo, nuevo:

“Tratándose del pago a proveedores de servicios concesionados de recolección de residuos sólidos domiciliarios, se estará a lo dispuesto en el artículo 8 quáter.”.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 6 de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios:

“1. Sustitúyese en el inciso primero la expresión “inciso quinto” por “inciso sexto”.”.

“2. Reemplázanse los incisos segundo, tercero y cuarto por los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto, pasando los actuales incisos quinto, sexto y séptimo a ser incisos sexto, séptimo y octavo, respectivamente.”.

“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 Republica.

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 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 de 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, entre las cuales deberá considerar la existencia de prestaciones de bienestar, la contratación mediante contratos de trabajo indefinidos, la existencia de contratos colectivos vigentes u otras que establezca la municipalidad.”.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 4 y 6 de octubre; 1, 15 y 21 de diciembre de 2021, 12 y 19 de enero de 2022, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Maria Loreto Carvajal Ambiado y Luz Eliana Ebersperger Orrego (Claudio Alvarado Andrade) y señores Carlos Bianchi Chelech (Presidente), José Miguel Insulza Salinas y Manuel José Ossandón Irrarrázaval.

Sala de la Comisión, a 21 de enero de 2022.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, 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 Nº 14.032-06)

- I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**
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.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general **(3x0)**
En particular indicaciones números:
1. Aprobada sin enmiendas 4x0.
 2. Rechazada 4x0.
 3. Rechazada 4x0.
 4. Aprobada sin enmiendas 3x1.
 5. Aprobada sin enmiendas 4x0.
 6. Rechazada 4x0.
 7. Aprobada sin enmiendas 4x0.
 8. letra a): Aprobada sin enmiendas 4x0.
letra b): Rechazada 3x0.
letra c): Aprobada con modificaciones 4x1.
 9. Retirada
 10. Rechazada 4x1.
 11. Retirada
 12. Aprobada con modificaciones 4x1.
- ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**
consta de dos artículos permanentes.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Corresponden a normas de carácter orgánico constitucional los incisos primero y segundo del nuevo artículo 8 quáter del artículo 1, según lo dispuesto por el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política; y, el inciso segundo propuesto para el artículo 6 en el artículo 2 del proyecto, según el inciso primero del artículo 98 de la Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** “Discusión inmediata”.

- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.
- VII **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 31 de agosto de 2021.
- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.
- X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. 3.- Ley N° 19.886, ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 4.- Ley N°10.336 de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

Valparaíso, a 21 de enero de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión