



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REFS.: N°s. 42.891/14
MSEV 85.451/14
92.529/14
92.818/14
93.396/14
102.822/14

SOBRE CUMPLIMIENTO Y ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE TRANSFERIR LOS RECURSOS A QUE ALUDE LA LEY N° 20.744, A LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS.

SANTIAGO, 04 JUN 14 *039604

Las Contralorías Regionales del Bío-Bío, de Coquimbo, de Los Lagos y de La Araucanía han remitido a esta Sede Central las presentaciones de las Municipalidades de Los Ángeles, Coquimbo, Purranque, Temuco y Victoria, respectivamente, mediante las cuales se formulan diversas consultas acerca del mecanismo de traspaso de los recursos a que se refiere la ley N° 20.744, que faculta excepcionalmente a las municipalidades a transferir ciertos fondos a las empresas que indica, como asimismo acerca del destino de aquellos.

Requeridas sobre la materia la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, la Asociación de Municipalidades de Chile y la Asociación Chilena de Municipalidades, solo esta última evacuó el correspondiente informe dentro del plazo establecido al efecto, por lo que se procederá a emitir el pronunciamiento de la especie con prescindencia de los restantes.

Como cuestión previa cabe señalar que ley N° 20.713, de Presupuestos del Sector Público del año 2014, en su partida 05, capítulo 05, programa 03, subtítulo 24, ítem 03, asignación 403, glosa 02, letra b), contempla recursos correspondientes a M\$15.691.066, destinados a ser transferidos a las municipalidades del país.

Precisa la letra b) de la mencionada glosa, que los referidos montos serán distribuidos entre todos los municipios, mediante resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en la forma que indica, en proporción al número de predios exentos del pago del derecho de aseo -en virtud de lo establecido en el artículo 7° del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales- existentes en cada comuna, en proporción al número total de predios exentos del pago de dichos derechos existentes en el país.

A su vez, es necesario precisar que tales fondos fueron distribuidos mediante la resolución N° 312, de 23 de diciembre de 2013, de la mencionada subsecretaría, entre todos los municipios del país, y transferidos en el mes de enero de 2014, emitiendo la misma repartición, con ocasión de ello, la circular N° 17, de 14 de febrero de la misma anualidad, dirigida a todas las autoridades alcaldías, en la cual se hace presente, en su N° 2, que "la compensación por predios exentos del pago del derecho de aseo se incorporó por primera vez en la Ley de Presupuestos del año 2014, y que conforme a lo estipulado en el punto N° 6 del Acuerdo de la Mesa Técnica de Trabajo de Recolectores de Residuos Domiciliarios, los Alcaldes Presidentes de la Asociación

**AL SEÑOR
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES
LOS ÁNGELES**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

2

Chilena de Municipalidades y de la Asociación de Municipios de Chile, en representación de sus respectivas asociaciones de municipalidades, se comprometieron a destinar estos recursos a 'mejorar las condiciones de remuneraciones de los trabajadores de aseo'".

Luego, atendido que la citada ley de presupuestos, al contemplar fondos por concepto de compensación por predios exentos del pago del derecho de aseo no estableció ninguna finalidad específica a la cual estos debían ser destinados por parte de los municipios, se dictó la mencionada ley N° 20.744, la cual, en su artículo único, facultó excepcionalmente a las entidades edilicias del país a traspasar a empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, por una sola vez, recursos con el objeto de que sean destinados por estas exclusivamente a sus trabajadores, declarando por bien transferidos aquellos que, a la fecha de publicación de esa ley, ya se hubieran entregado a las precitadas empresas con dicho fin.

Puntualizado lo anterior, cabe indicar que la primera interrogante que se plantea es si resulta obligatorio para las municipalidades transferir los fondos de que se trata.

Sobre el particular, procede señalar que, si bien la ley de presupuestos del presente año, al disponer los recursos en cuestión, no estableció ninguna finalidad específica a su respecto, no es posible dejar de considerar que dichos fondos fueron contemplados en el marco del paro nacional de trabajadores de empresas concesionarias del servicio antes mencionado, acontecido en el año 2013, en cuyo contexto se adoptó el antes referido Acuerdo de la Mesa Técnica de Trabajo de Recolectores de Residuos Domiciliarios, documento suscrito por representantes de dichos trabajadores, de asociaciones de municipalidades y del Gobierno, conviniendo diversas propuestas en materia de mejoras en las condiciones tanto laborales como salariales, acuerdo que fue hecho presente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a todos los alcaldes del país, al comunicar el efectivo depósito de los aportes.

A este respecto, se ha estimado necesario puntualizar que, tal como lo ha sostenido esta Entidad Fiscalizadora, entre otros, en los dictámenes N°s. 72.863, de 2009; 58.484, de 2011, 76.794, de 2013 y 24.304, de 2014, los acuerdos como el suscrito en la especie en el marco de la referida Mesa Técnica de Trabajo, son meras declaraciones de propósitos, que carecen de efectos jurídicos mientras su contenido no se exprese en una ley, por lo que, en tanto ello no ocurra, no configuran derecho alguno y no procede exigir su cumplimiento; de modo que, para atender las presentaciones que nos ocupan, se ha tenido en consideración el mismo solo en tanto constituye un antecedente del proyecto que dio origen a la ley N° 20.744.

En conformidad con lo anterior, es necesario reiterar que según se desprende de la historia de la indicada ley, el objetivo de esta fue autorizar que los recursos transferidos desde la anotada repartición a las municipalidades del país, mediante la citada resolución N° 312, de 2013, lo fueran, a su vez, a las empresas antes mencionadas para que estas los entregaran exclusivamente a sus trabajadores.

En este contexto, y considerando que el artículo único de la ley N° 20.744, alude expresamente a las empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, es dable entender que el legislador ha autorizado a las

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

3

entidades edilicias para transferir dichos caudales a esta clase de empresas, por lo que solo es posible concluir que las entidades alcaldicias que se encuentran en condiciones de cumplir dicho objetivo son aquellas que han concesionado tal servicio.

Del mismo modo, es necesario tener presente que el anotado precepto legal señala que los recursos de que se trata "serán destinados por estas exclusivamente a sus trabajadores", de lo cual es posible concluir que el legislador ha previsto que aquellos sean utilizados en un determinado objetivo, lo que se ve corroborado por la historia fidedigna del establecimiento del texto legal en comento, toda vez que según se advierte específicamente de su mensaje, la finalidad del aporte estatal en comento fue que los municipios los entregaran a las empresas proveedoras del servicio en cuestión, para que, a su vez, estas últimas los traspasaran a sus trabajadores.

Así, considerando, por una parte, que la ley N° 20.744 autorizó a transferir los pertinentes caudales solo a las municipalidades cuyo servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios se encuentra externalizado y, por otra, que el legislador previó el específico destino de los aportes en comento, no cabe sino colegir que para las entidades edilicias que se encuentran en tal situación, no es voluntario el traspaso de los mismos, sino que constituye una obligación legalmente impuesta.

En cuanto a las personas beneficiadas, corresponde indicar, en primer término, en concordancia con lo anteriormente concluido, que solo tendrán derecho a percibir los fondos de la especie los trabajadores de las respectivas empresas concesionarias, y no los funcionarios municipales que presten el servicio de que se trata.

Luego, si bien del tenor expreso del artículo único de la ley N° 20.744, se observa que los recursos en cuestión deben ser destinados exclusivamente al personal de empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, ello no implica que se vea favorecido la totalidad del mismo.

En efecto, tal como se señaló con anterioridad, los aportes en análisis tienen entre sus antecedentes el anotado Acuerdo de la Mesa Técnica de Trabajo de Recolectores de Residuos Domiciliarios, adoptado con ocasión del referido paro de actividades de esa clase de trabajadores, en el cual se dejó constancia que las mejoras en las condiciones laborales y salariales a que alude tal documento, se refieren a las personas que se desempeñan en tareas de aseo y extracción de residuos sólidos domiciliarios.

En el mismo sentido, cabe mencionar que según se advierte de la historia de la ley N° 20.744, específicamente de la discusión en sala de la Cámara de Diputados, el objetivo de la autorización para que los municipios transfirieran los recursos de la especie a las empresas concesionarias, es que estas los destinen a quienes desarrollan labores de peonetas o recolectores, conductores y barrenderos, de lo cual es dable entender que tales fondos pueden ser percibidos únicamente por los dependientes de las concesionarias que intervengan en terreno, de manera activa, en la prestación del servicio en comento, quedando excluido, por lo tanto, el resto del personal que no desarrolla específicamente dichas labores.



Cabe precisar, en todo caso, que de los trabajadores antes señalados, solo tienen derecho a percibir los caudales de la especie aquellos que tanto al 30 de enero de 2014 -data en la que fueron puestos tales recursos a disposición de todos los municipios del país, en virtud de lo dispuesto en la resolución N° 312, de 2013, de la referida Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-, como a la fecha en que se verifique el pago efectivo de los fondos por parte de las respectivas concesionarias, hayan mantenido un vínculo laboral con estas.

Lo anterior, toda vez que a través de la anotada resolución se determinó, en lo pertinente, los montos correspondientes a cada uno de los municipios del país por concepto de compensación por predios exentos del pago del derecho de aseo, y teniendo presente lo señalado en la circular N° 17, de 2014, de la misma repartición -por la que se comunicó el depósito de aquellos-, en cuanto al compromiso asumido con anterioridad por diversos representantes de los municipios para que fuesen destinados al mejoramiento de las remuneraciones del indicado personal, es dable entender que solamente a partir de la fecha en que se consignaron en las arcas municipales los fondos de la especie, las entidades edilicias se encontraban en condiciones de efectuar los correspondientes trasposos a efectos de cumplir con su finalidad específica, lo que, por lo demás, resulta concordante con lo dispuesto en la ley N° 20.744, en orden a declarar por bien transferidos aquellos recursos que, a la fecha de publicación de esa ley, ya se hubiesen entregado a las precitadas empresas con dicho fin.

Por otra parte, sobre el mecanismo de traspaso de recursos que deben realizar los municipios a las empresas en comento, cabe advertir que en el texto legal recién citado no se regula expresamente esa materia.

Pues bien, teniendo presente lo anterior, y considerando que, tal como se ha señalado, para los municipios que se encuentran en la hipótesis prevista por el legislador constituye un imperativo dar cumplimiento a la obligación de transferir los recursos de que se trata a las correspondientes empresas concesionarias, es dable entender que deben adoptar las medidas necesarias al efecto, dentro del marco jurídico que regule la correspondiente relación con estas últimas.

Así, las entidades edilicias deberán formalizar la transferencia de los recursos en comento a través de la suscripción, por ambas partes, de un documento en el cual se deje expresa constancia que la finalidad de estos es que sean, a su vez, entregados íntegramente a los trabajadores beneficiados con esa norma, especificando las condiciones y modalidad en que las empresas concesionarias deben enterar dichos fondos, debiendo tomar los resguardos pertinentes a fin de garantizar que estas realicen los pagos que procedan a los beneficiarios en los términos que haya establecido cada municipio, y dar cumplimiento, en todo caso, al procedimiento contable establecido para estos efectos en el oficio N° 22.704, de 2014, de este origen.

En lo concerniente a la obligación de rendir cuentas, cabe tener presente la resolución N° 759, de 2003, de este origen, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas, cuyo punto 5.3. -referido a las transferencias efectuadas a personas o instituciones del sector privado, estén obligadas o no a rendir cuenta a este Organismo de Control, y efectuadas en conformidad a la ley-, establece que las unidades operativas otorgantes -en este caso, los municipios- serán responsables de exigir la rendición

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

5

de cuentas de los fondos entregados a las personas o instituciones del sector privado, debiendo proceder a su revisión para determinar la correcta inversión de los mismos y el cumplimiento de los objetivos pactados y mantener a disposición de esta Entidad de Fiscalización los correspondientes antecedentes.

En relación con la materia, la jurisprudencia administrativa de este Ente de Control, contenida en los dictámenes N° 12.088, de 2007, y 32.931, de 2013, entre otros, ha manifestado que tratándose de aportes a privados, la inversión de los recursos por tales entes será examinada por este Órgano Contralor en la sede de la unidad operativa otorgante de los mismos.

Pues bien, en este contexto, y considerando que los municipios deben traspasar los fondos de que se trata a las aludidas empresas, de naturaleza privada, se debe precisar que, al configurarse la hipótesis prevista en la normativa antes anotada, las entidades edilicias se encuentran en la obligación de exigir a estas últimas la correspondiente rendición de cuentas, a la brevedad, a fin de verificar el correcto uso de aquellos que se hayan transferido, debiendo mantener los antecedentes a disposición de esta Contraloría General para cuando en uso de sus facultades fiscalizadoras, los requiera.

En cuanto al eventual incumplimiento por parte de las concesionarias de su obligación de enterar los fondos de que se trata a los trabajadores beneficiados, cumple manifestar que el hecho de que dichos caudales, una vez efectuado el traspaso por los municipios, queden desafectados de su naturaleza de públicos, no implica que la entidad particular receptora pueda utilizarlos libremente, tal como se ha precisado en el cuerpo del presente oficio, sino por el contrario, debe invertirlos en el objeto al cual están afectos en conformidad con la ley, debiendo, por lo tanto, ser restituidos a la entidad edilicia otorgante los saldos no ejecutados (aplica dictamen N° 9.438, de 2009).

Cabe puntualizar, en relación con la materia, además, que de acuerdo a lo establecido en el inciso tercero del punto 5.2. de la citada resolución N° 759, de 2003, -relativo a transferencias a otros servicios públicos-, los organismos públicos receptores -en este caso, los municipios-, se encuentran obligados a enviar a la unidad operativa otorgante -en la especie, la mencionada Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-, un comprobante de ingreso por los recursos percibidos, el que deberá especificar el origen del aporte, y un informe mensual de su inversión, que contenga, a lo menos, los elementos contemplados en esa norma. La unidad operativa otorgante rendirá cuenta de la transferencia con esta documentación (aplica dictamen N° 19.326, de 2013).

Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de esta Entidad Contralora para fiscalizar la correcta inversión de los fondos del Fisco o de las municipalidades por parte de los funcionarios, personas o entidades que los reciban, custodien, administren o paguen y la veracidad y fidelidad de las cuentas, especialmente si aquellos están afectos a una finalidad específica y determinada, con el objeto de establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad, según lo preceptuado en el artículo 85 de la ley N° 10.336.

Finalmente, en lo que se refiere a la naturaleza de los estipendios que las respectivas empresas deben enterar a sus empleados, su modalidad, régimen impositivo y las eventuales deducciones


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

6

legales a que den origen, cumple manifestar que atendida la calidad de particulares de esos trabajadores, esta Contraloría General debe abstenerse de pronunciarse sobre el particular, en virtud de las disposiciones pertinentes de su Ley Orgánica N° 10.336.

Transcríbese a las Municipalidades de Coquimbo, de Purranque, de Temuco y de Victoria, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, a la Asociación Chilena de Municipalidades, a la Asociación de Municipalidades de Chile, a todas las Contralorías Regionales, a la Subdivisión de Auditoría e Inspección y a la Unidad Técnica de Control Externo, ambas de la División de Municipalidades de este Organismo de Control. Súbase al portal web de esta Contraloría General junto con el oficio N° 22.704, de 2014.

Saluda atentamente a Ud.



RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA