

Santiago, viernes trece de febrero de dos mil veintiséis.

VISTOS:

A fojas 1 y siguientes, comparece don Rodolfo Fuenzalida Sanhueza, abogado, en representación de la sociedad **STARCO S.A.**, quien deduce acción de impugnación en contra de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE RETIRO**, por la dictación del Decreto Exento N°2494/2025, de fecha 15 de septiembre de 2025, mediante el cual se aprobaron las respuestas evacuadas con ocasión de las preguntas formuladas a las Bases Administrativas de la licitación pública ID 4511-34-LR25, denominada “*Concesión Servicio de Barrido, Recolección, Transporte y Disposición de Residuos Sólidos Domiciliarios, Comuna de Retiro*”.

Expone que la demanda se interpone dentro del plazo legal y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 numeral 1° de la Ley N°19.886, por estimar que el Decreto impugnado y las respuestas que aprueba constituyen actos ilegales y arbitrarios, dictados en el marco de un procedimiento de licitación pública regulado por dicha normativa.

Señala que STARCO S.A. es una empresa nacional con más de cuarenta años de experiencia en la prestación de servicios de recolección, limpieza, barrido y disposición de residuos sólidos, contando con infraestructura, flota, tecnología y organización suficientes para la ejecución de este tipo de contratos, y que actualmente presta el servicio de barrido, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios a la propia Municipalidad de Retiro.

Indica que, en el contexto del proceso licitatorio materia de autos, la Municipalidad publicó las respuestas a diversas preguntas formuladas por los interesados en la licitación, donde a través de dichas respuestas, la Municipalidad – a su juicio -mantuvo y refrendó inconsistencias relevantes en la información relativa al promedio de remuneraciones de los trabajadores que desempeñan funciones de conductor, peoneta y barredor, información que, por mandato expreso de la Ley N°19.886 y del Reglamento aprobado por Decreto N°316, debe ser publicada considerando el total de haberes percibidos por los trabajadores de la empresa que presta actualmente el servicio, correspondientes a los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio.

Afirma que las respuestas impugnadas ratificaron valores de remuneraciones promedio que no se ajustan a la realidad, ni a los registros efectivos que mantiene STARCO respecto de sus propios trabajadores, omitiendo

considerar correctamente el total de haberes y los meses que legalmente debían ser atendidos para el cálculo de dicho promedio.

Expone que, específicamente, la Municipalidad dentro de las respuestas entregadas, señaló que para el cálculo del promedio de remuneraciones se consideraron los meses de enero, febrero y marzo de 2025, correspondientes a los tres meses previos a la última corrección de las bases para la toma de razón de Contraloría, en circunstancias que, conforme al cronograma del proceso licitatorio, el inicio del procedimiento se produjo el 8 de agosto de 2025, por lo que los meses legalmente exigibles para el cálculo del promedio eran mayo, junio y julio de 2025.

Sostiene que dicha forma de cálculo infringe directamente lo dispuesto en el artículo 6 letra a) de la Ley N°19.886 y en el artículo 7 numeral 4° del Reglamento, normas que obligan a las municipalidades a publicar el promedio de remuneraciones del total de haberes correspondientes a los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio, respecto del personal que labora directamente en la ejecución del servicio concesionado.

Agrega que, como consecuencia de lo anterior, los valores de remuneraciones promedio publicados por la Municipalidad resultan inferiores a los valores reales y efectivos que se pagan a sus trabajadores, generándose una distorsión en la información entregada a los potenciales oferentes del proceso licitatorio y que dicha distorsión no es inocua, toda vez que el ítem relativo a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones tiene, por mandato legal, una ponderación mínima del 30% del puntaje total de evaluación, lo que implica que la publicación de valores incorrectos incide directamente en la formulación de las ofertas y en la competencia entre los oferentes.

Que, esta situación genera una injusta desventaja comparativa en perjuicio de la actora, quien, en su calidad de actual prestador del servicio, debe mantener las remuneraciones reales de sus trabajadores, mientras que otros oferentes podrían estructurar sus ofertas considerando valores remuneratorios inferiores a los legalmente exigibles.

Sostiene que, de este modo, las respuestas impugnadas vulneran los principios de igualdad de los oferentes y de no discriminación arbitraria, consagrados en la Ley N°19.886, al otorgar una ventaja indebida a otros potenciales oferentes en desmedro de la demandante, sin justificación objetiva ni razonable.

Añade que, asimismo, las respuestas impugnadas infringen el principio de legalidad administrativa, al contravenir normas expresas que regulan el contenido mínimo de las bases de licitación, y carecen de la debida motivación, en tanto no

existe una justificación racional que explique la mantención de valores remuneratorios que no se ajustan a la normativa vigente ni a la realidad efectiva del contrato en ejecución.

En mérito de lo expuesto, se solicita al Honorable Tribunal de Contratación Pública tener por interpuesta la demanda, acogerla en todas sus partes, declarando la nulidad del referido Decreto Exento y de las respuestas que aprueba, por constituir actos ilegales y arbitrarios, ordenando dejarlos sin efecto; y ordenando retrotraer el proceso licitatorio al estado en que deban publicarse nuevas respuestas a las preguntas formuladas a las bases administrativas, ajustadas a la normativa vigente, dictándose para ello los actos administrativos rectificatorios que correspondan.

En subsidio, se solicita que se deje sin efecto el Decreto impugnado y se ordene a la Municipalidad evacuar nuevas respuestas que subsanen las ilegalidades e irregularidades denunciadas; y para el evento de no acogerse las solicitudes anteriores, se pide que se reconozca el derecho de la demandante a ser indemnizada íntegramente por los perjuicios materiales e inmateriales derivados de los actos impugnados, todo ello con expresa condena en costas.

A fojas 148 y 149, se requirió informe a la entidad licitante demandada, dando lugar a la solicitud de suspensión del proceso licitatorio por un plazo de 15 días hábiles a contar del 3 de octubre de 2025.

A fojas 155 y siguientes, comparece don Pablo Parra Valdés, abogado, en representación de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE RETIRO**, quien evacúa informe requerido.

Expone que la Municipalidad de Retiro publicó el llamado a licitación pública con fecha **8 de agosto de 2025**, dando inicio al proceso concursal conforme al cronograma establecido en las bases administrativas. Indica que, en dicha fecha, se inició el período de preguntas por parte de los oferentes interesados, el cual concluyó el 25 de agosto de 2025, quedando cerrada la posibilidad de efectuar nuevas consultas.

Señala que, con fecha 15 de septiembre de 2025, se procedió a la publicación oficial de las respuestas y aclaraciones emitidas por la entidad licitante, las cuales fueron aprobadas mediante el Decreto Exento N°2.494, de igual fecha. Dicho acto administrativo dio respuesta, entre otras, a las preguntas N° 89, 102, 103 y 104 del foro de consultas, las cuales constituyen el objeto de la acción de impugnación deducida en autos.

Hace presente que la empresa demandante no formuló reclamo administrativo alguno previo respecto de las preguntas y respuestas aprobadas por

el referido decreto, ni respecto de otro acto administrativo dictado en el marco del proceso licitatorio.

Refiere que Starco S.A., en su calidad de actual concesionaria del servicio de recolección de residuos domiciliarios de la comuna de Retiro, interpuso acción de impugnación en contra del Decreto Exento N°2.494/2025, sosteniendo que las respuestas impugnadas consolidarían un cálculo erróneo del promedio de remuneraciones de los trabajadores afectos al servicio, infringiendo lo dispuesto en el artículo 6 letra a) de la Ley N°19.886 y en el artículo 7 numeral 4° de su Reglamento, contenido en el Decreto N°316 de 2023.

Expone que, según la demandante, la Municipalidad habría considerado para el cálculo los meses de enero, febrero y marzo de 2025, en lugar de los meses de mayo, junio y julio de ese mismo año, lo que habría generado valores inferiores a los reales y una supuesta distorsión de la información entregada a los oferentes, afectando los principios de igualdad y no discriminación y colocando a Starco S.A. en una desventaja comparativa.

Indica, sobre el fondo, que la Municipalidad sostiene que la pretensión de la actora resulta fáctica y jurídicamente improcedente, por cuanto el Decreto Alcaldicio N° 1.761/2025, que aprobó las bases administrativas, fue dictado con fecha 1° de julio de 2025 y remitido a la Contraloría Regional del Maule en esa misma fecha para su toma de razón. En consecuencia, al momento de su dictación no existían remuneraciones liquidadas ni pagadas correspondientes a los meses de junio y julio de 2025, lo que hacía materialmente imposible considerar dichos períodos para el cálculo del promedio exigido por la normativa.

Señala que, conforme a la práctica administrativa y laboral, las remuneraciones se pagan por mes vencido, razón por la cual la Municipalidad solo podía utilizar antecedentes ciertos, disponibles y verificables al momento de dictarse el acto administrativo. Agrega que pretender fundar el cálculo en meses futuros o no liquidados vulneraría el principio de juridicidad y racionalidad administrativa, consagrados en la Constitución y en la Ley N°18.575.

Sostiene que la fecha de toma de razón del decreto que aprueba las bases no altera la fecha de su dictación ni habilita a la Administración para incorporar antecedentes posteriores durante el control de legalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52 de la Ley N°19.880 y a la reiterada jurisprudencia de la Contraloría General de la República, en particular el Dictamen N°10.246 de 2006.

Expone que la metodología utilizada por la Municipalidad respondió a criterios de racionalidad administrativa, objetividad y certeza jurídica, empleando para el cálculo los meses de enero, febrero y marzo de 2025, que constituían los

únicos períodos completos, cerrados y debidamente respaldados con información financiera disponible al momento de dictarse el acto administrativo.

Añade que dicha metodología se ajusta al artículo 6 de la Ley N°19.886 y al artículo 7 N°4 del Reglamento, interpretados conforme a la doctrina administrativa, en cuanto ordenan considerar los promedios de remuneraciones del personal que actualmente presta el servicio, utilizando antecedentes reales y verificables en poder de la Administración, sin recurrir a estimaciones o proyecciones futuras.

Asimismo, expone que los propios errores, omisiones e inconsistencias en la información proporcionada por la empresa demandante impidieron utilizar otros meses distintos para el cálculo del promedio. En particular, señala que no existían registros claros y desagregados respecto de las funciones desempeñadas por peonetas y barredores, debido a la dualidad funcional reconocida por la propia empresa, ni coincidencia entre la dotación exigida contractualmente y la dotación real informada.

Indica que, ante dicha situación, la Municipalidad adoptó una fórmula objetiva y prudente para determinar los valores de referencia, utilizando información cierta y comprobable, evitando distorsiones y actuando conforme al principio de proporcionalidad administrativa, de acuerdo con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

Concluye que la actuación municipal se ajustó plenamente a derecho, cumpliendo con los principios de legalidad, racionalidad, objetividad y certeza jurídica, y que las respuestas impugnadas no adolecen de ilegalidad ni arbitrariedad alguna. En consecuencia, solicita que se tenga por evacuado el informe y que la acción de impugnación sea rechazada en todas sus partes, con expresa condena en costas.

A fojas 300 y 301, se tuvo por evacuado el informe requerido a la entidad demandada y se dio lugar a la solicitud de prórroga de la suspensión del procedimiento licitatorio materia de autos, por un plazo de 15 días hábiles a contar de 21 de octubre de 2025.

A fojas 304, el Tribunal conforme a lo dispuesto en el artículo 25 quáter de la Ley N°19.886, citó a las partes a una audiencia de conciliación.

A fojas 312, consta Acta de audiencia de conciliación de fecha 29 de octubre de 2025, mediante la cual se propone suspender esta audiencia para que las partes afinaran los términos de un eventual acuerdo, fijando nueva fecha y hora para la continuación de la audiencia de conciliación para el día viernes 7 de noviembre de 2025.

A fojas 316, consta Acta de continuación de la audiencia de conciliación, en la que las partes indican que tomaron contacto para intentar llegar a un acuerdo lo que no fue posible, por lo que la conciliación se declara frustrada para todos los efectos legales,

A fojas 317, se hace lugar a la solicitud de prórroga de la suspensión del procedimiento licitatorio materia de autos, por un plazo de 15 días hábiles a contar del 11 de noviembre de 2025.

A fojas 322, se hace lugar a la solicitud de prórroga de la suspensión del procedimiento licitatorio materia de autos, por un plazo de 15 días hábiles a contar del 28 de noviembre de 2025.

A fojas 328, para estudio de la procedencia de la recepción de la causa a prueba, se requirió a la parte demandada para que acompañara el Informe de Remuneraciones Starco S.A. de los meses de enero, febrero y marzo de 2025 y el Informe de Remuneraciones Starco S.A. de los meses de mayo, junio y julio de 2025.

A fojas 568 se tuvieron por acompañados los documentos presentados por la demandada, agregándolos a los autos.

A fojas 569 se hace lugar a la solicitud de prórroga de la suspensión del procedimiento licitatorio materia de autos, por un plazo de 15 días hábiles a contar del 6 de enero de 2026.

A fojas 570, el Tribunal determina que no existiendo controversia respecto de los hechos materia de la causa y teniendo presente lo dispuesto en el inciso final del artículo 25 quáter de la Ley N°19.886 y el artículo 313 del Código de Procedimiento Civil, se omite el trámite de recepción de la causa a prueba.

A fojas 575, se hace lugar a la solicitud de prórroga de la suspensión del procedimiento licitatorio materia de autos, hasta la dictación de la sentencia definitiva.

A fojas 578, se citó a las partes a oír sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, según se desprende de los antecedentes descritos en la parte expositiva, la cuestión controvertida consiste en determinar si la **Ilustre Municipalidad de Retiro**, en el marco de la Licitación Pública **ID N°4511-34-LR25**, denominada **“Concesión servicio de barrido, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios, comuna de Retiro”**, incurrió en

ilegalidad o arbitrariedad al evacuar y aprobar las respuestas formuladas en el foro de consultas del referido procedimiento, particularmente aquellas contenidas en las **Respuestas N°89 y 103**, aprobadas mediante el **Decreto Exento N°2.494, de fecha 15 de septiembre de 2025**, acto administrativo impugnado en autos, a raíz de la acción deducida por **Starco S.A.** en su contra.

En específico, la controversia planteada dice relación con el criterio utilizado por la entidad licitante para determinar e informar el promedio de remuneraciones de los trabajadores, exigido por el artículo 6° de la Ley N°19.886, en su texto modificado por la Ley N°21.445; y con la determinación del momento relevante para el cálculo de dicho promedio dentro del procedimiento licitatorio, cuestiones que deberán ser examinadas a la luz del principio de juridicidad y del estándar de control que corresponde aplicar a este Tribunal respecto de actos administrativos dictados en la etapa preparatoria de un proceso de contratación pública.

SEGUNDO: Que, para una adecuada resolución de la controversia, resulta necesario dejar establecidos los siguientes hechos relevantes y no controvertidos, conforme a los antecedentes que obran en el proceso:

1. Que, la Ilustre Municipalidad de Retiro convocó la licitación pública ID N°4511-34-LR25, denominada “Concesión servicio de barrido, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios, comuna de Retiro”, destinada a la contratación de un servicio de carácter continuo y esencial para la comunidad, vinculado directamente a la gestión de residuos sólidos domiciliarios en el territorio comunal, de conformidad con las Bases Administrativas y Técnicas que rigieron dicho procedimiento licitatorio, las que rolan a fojas 48 a 147 de autos, las que fueron aprobadas mediante Decreto Alcaldicio N°1.761, de fecha 1 de julio de 2025, dictado por la Ilustre Municipalidad de Retiro.

2. Que, las Bases Administrativas y Técnicas de la licitación fueron sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República, la cual se materializó con fecha 1° de agosto de 2025, con alcances, según consta de los antecedentes administrativos acompañados a fojas 289 de autos y aclaraciones asociadas al alcance que rolan a fojas 173 de autos.

3. Que, con posterioridad a la toma de razón con alcances del acto administrativo referido en el numeral anterior, el llamado a licitación fue publicado en el Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Estado, www.mercadopublico.cl, con fecha 8 de agosto de 2025, según muestra imagen de dicha plataforma transaccional incluida en la demanda de autos, a fojas 16 de autos.

4. Que, durante la etapa de consultas y respuestas del procedimiento licitatorio, se formularon diversas preguntas por parte de los potenciales oferentes relativas, entre otras materias, al criterio utilizado para determinar el promedio de remuneraciones de los trabajadores, exigido por el artículo 6° letra a) de la Ley N°19.886, consultas que fueron respondidas por la entidad licitante y aprobadas mediante Decreto Exento N°2.494, de fecha 15 de septiembre de 2025, que rola a fojas 444 y siguientes de autos.

5. Que, en particular, en las respuestas evacuadas por la Municipalidad de Retiro se informó que el cálculo del promedio de remuneraciones considerado para efectos del procedimiento licitatorio correspondía a los meses de enero, febrero y marzo de 2025, criterio que fue expresamente consignado en las respuestas impugnadas por la parte demandante, conforme consta de los antecedentes que rolan a fojas 432 y siguientes de autos, y, en lo relevante a la acción de autos, a fojas 441 y 442, como muestran las siguientes imágenes:

89	25-08-2025 11:50:56	Bases administrativas, art. 18.3.6.b. Por favor aclarar a que meses corresponden los promedios de las rentas declaradas	
89	Respuesta 15-09-2025 20:00:02	El artículo 6° de la Ley 19886 establece que las remuneraciones totales que se ofrezca pagar no podrán ser inferiores al promedio de las remuneraciones que perciben los trabajadores en los 3 últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio. El proceso licitatorio comenzó el año 2024, sin embargo, los valores se actualizaron a los 3 meses previos a la última corrección de las bases para toma de razón de Contraloría (Enero, Febrero y Marzo 2025).	

Imagen extraída de fojas 441 de autos.

103	25-08-2025 11:52:07	Bases Técnicas. Art. 18.3.6.b. Por favor, aclarar porque informar remuneraciones menores a las que perciben los trabajadores actualmente, por favor aclarar y cumplir con la LEY 19.886 Y SU REGLAMENTO.	
103	Respuesta 15-09-2025 20:00:02	Igual respuesta a pregunta N°89	

Imagen extraída de fojas 442 de autos.

6. Que, con fecha 1° de octubre de 2025, la empresa Starco S.A. dedujo acción de impugnación ante este Tribunal en contra del Decreto Exento N°2.494, ya citado, solicitando se declare su ilegalidad y arbitrariedad, fundando su pretensión, principalmente, en que el promedio de remuneraciones debió calcularse considerando los meses inmediatamente anteriores a la publicación del llamado a licitación, esto es, mayo, junio y julio de 2025, según consta de la demanda que rola a fojas 1 y siguientes de autos.

TERCERO: Que, conforme a lo expuesto en la demanda y a la documentación incorporada al proceso, la parte demandante funda su acción en la presunta ilegalidad y arbitrariedad que atribuye a la Ilustre Municipalidad de Retiro en el marco de la Licitación Pública ID N°4511-34-LR25, particularmente

respecto de las respuestas evacuadas al foro de consultas y aprobadas mediante Decreto Exento N°2.494, de 15 de septiembre de 2025, las que —a su juicio— habrían vulnerado lo dispuesto en el artículo 6° letra a) de la Ley N°19.886 y su normativa reglamentaria.

Sostiene, en lo sustancial, que la entidad licitante habría informado un **promedio de remuneraciones desactualizado**, al considerar los meses de enero, febrero y marzo de 2025, en circunstancias que el procedimiento licitatorio se habría iniciado con la publicación del llamado en el portal www.mercadopublico.cl el 8 de agosto de 2025, por lo que —según afirma— correspondía utilizar los meses de mayo, junio y julio del mismo año. Alega que dicho criterio habría generado una **distorsión relevante de la información** puesta a disposición de los potenciales oferentes, afectando los principios de legalidad, igualdad y no discriminación arbitraria entre los oferentes, así como falta de motivación del acto administrativo.

Sobre la base de tales argumentos, la demandante estima que el acto impugnado carece de razonabilidad y se aparta de la finalidad protectora de la normativa sobre remuneraciones, solicitando que se deje sin efecto el decreto que aprobó las respuestas cuestionadas y que se ordene a la entidad licitante ajustar la información publicada conforme a derecho.

En mérito de lo anterior, la parte demandante solicita a este Tribunal que, en definitiva, se sirva declarar lo siguiente:

“(i) Que se acoge íntegramente la presente demanda de impugnación en todas sus partes.

(ii) Que en razón de lo señalado en el cuerpo de esta presentación, se declara la nulidad del Decreto Exento N°2494/2025 que aprobó las respuestas a las preguntas formuladas a las Bases Administrativas de la Licitación ID 4511-34-LR25, denominada “*Concesión Servicio de Barrido, Recolección, Transporte y Disposición de Residuos Sólidos Domiciliarios, Comuna de Retiro*” emitido por la Ilustre Municipalidad de Retiro, publicado con fecha 15 de septiembre de 2025, dejándolo sin efecto por constituir aquel un acto ilegal y arbitrario que no produce efecto alguno, ordenando retrotraer la Licitación al estado en que deban publicarse nuevas respuestas y correlativo Decreto Alcaldicio que las aprueba, que se hagan cargo de las inconsistencias, arbitrariedades e ilegalidades denunciadas en este líbelo, de forma acorde a derecho, efectuando las rectificaciones a las Bases Administrativas *sub-lite* de acuerdo a ello si fuere necesario, o de la forma que este Honorable Tribunal estime conforme a derecho.

(iii) En subsidio de lo anterior, solicito se deje sin efecto el referido Decreto que aprobó las respuestas a las preguntas formuladas en proceso licitatorio *sub-lite*, emitido por la demandada y que por este acto se impugna, en atención a lo mencionado en el cuerpo de este escrito, declarándose que aquel constituye un acto ilegal y arbitrario, ordenándose a la Ilustre Municipalidad de Retiro evacuar nuevas respuestas y aprobarlas a través del Decreto que corresponda, que se hagan cargo debidamente de las inconsistencias e irregularidades descritas y denunciadas en esta presentación, de forma legal y acorde a derecho, efectuando las aclaraciones y rectificaciones a las Bases Administrativas de acuerdo a ello, si fuese necesario, o de la forma que este H. Tribunal estime pertinente.

(iv) En subsidio a todo lo anterior, y para el improbable evento de que este Honorable Tribunal no estime pertinente declarar la nulidad y/o dejar sin efecto el Decreto impugnado ya citado, solicito se reconozca el derecho de esta parte a ser indemnizada íntegramente de todos los perjuicios materiales e inmateriales causados con ocasión de los vicios, ilegalidades, arbitrariedades e irregularidades denunciadas en el cuerpo de esta presentación.

(v) Que se condena en costas a la demandada.”

Petitorio que rola a fojas 26 y 27 de autos.

CUARTO: Que, para una adecuada resolución de la presente controversia, corresponde precisar la **normativa aplicable** y el **marco de competencia** de este Tribunal.

En primer término, la competencia del Tribunal de Contratación Pública se encuentra establecida en **el artículo 24 de la Ley N°19.886**, que le atribuye, en lo que a la acción de autos respecta, el conocer de las acciones dirigidas a impugnar actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos en los procedimientos de contratación pública regidos por dicha ley y su reglamento.

En cuanto al régimen jurídico del procedimiento licitatorio de autos, éste se rige por la **Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios**, y por su **normativa reglamentaria especial**, en particular por el **Decreto Supremo N°316, de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, que “Aprueba el reglamento que establece la tipología de los municipios y regula los contenidos mínimos a los que deben sujetarse las municipalidades al momento de elaborar las bases de licitación pública para la concesión de los servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios de conformidad al artículo 6 de la Ley N°19.886”.

Resulta especialmente relevante, para los efectos de la controversia planteada, lo dispuesto en el **artículo 6°— específicamente lo referido en su letra a)— de la Ley N°19.886**, norma que fue modificada por la **Ley N°21.445**, publicada con fecha 26 de febrero de 2022, y cuyo objetivo fue reforzar la protección de las condiciones laborales de los trabajadores que prestan servicios en contratos de recolección de residuos domiciliarios, estableciendo la obligación de que las bases de licitación contemplen información relativa a las remuneraciones, con el fin de evitar menoscabos salariales y promover condiciones de competencia ajustadas a la realidad laboral del servicio, y que la misma sea parte de un criterio de evaluación. En lo pertinente la señalada norma dispone:

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.

Dicha disposición legal es desarrollada reglamentariamente por el **artículo 7° N°4, del Decreto Supremo N°316, de 2022, de Interior**, el cual exige que las bases informen el **promedio de remuneraciones correspondientes a los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio**, precisando así el parámetro temporal que debe ser considerado por la entidad licitante al momento de elaborar y poner a disposición de los potenciales oferentes dicha información:

“Artículo 7°. - Las bases de licitación para la concesión de los servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios deberán contener, en un lenguaje preciso y directo, a lo menos las siguientes materias:

4. Las remuneraciones no podrán ser inferiores al promedio de las remuneraciones que perciben los trabajadores que actualmente prestan el servicio, y a la función que han cumplido en los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio. Para lo anterior, las bases deberán señalar el promedio de los tres últimos meses de remuneraciones del total de haberes que se paga para cada función, según se trate de conductor, peoneta o barrendero, en razón del contrato vigente.”

Asimismo, resultan aplicables las disposiciones de la **Ley N°19.880**, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, en particular aquellas que consagran los principios de juridicidad, motivación, razonabilidad y debido proceso administrativo, contenidos, entre otros, en sus artículos 11 inciso segundo, 16 y 41 inciso cuarto, los cuales informan transversalmente el ejercicio de las potestades administrativas en materia de contratación pública.

QUINTO: Que mediante la Ley N°21.445, que “Modifica la regulación sobre contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios”, publicada en el Diario Oficial el 28 de abril de 2022, se introdujeron modificaciones relevantes al régimen aplicable a la contratación, prestación y pago del servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios, incorporando estándares específicos en materia de condiciones laborales y remuneraciones, particularmente a través de la modificación del artículo 6° de la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

La referida reforma legal tuvo por finalidad perfeccionar la regulación de este tipo de contrataciones, estableciendo resguardos mínimos orientados a evitar que la competencia entre oferentes se estructure sobre la base de ofertas económicas construidas a partir de la reducción de remuneraciones de los trabajadores que ejecutan materialmente el servicio. En tal sentido, el legislador buscó asegurar que las bases de licitación incorporen información remuneracional actual y representativa de la realidad vigente, de modo de proteger las condiciones de empleo y dotar de mayor transparencia y racionalidad al proceso competitivo.

En coherencia con dicha finalidad, el inciso pertinente del artículo 6° de la Ley N°19.886 establece que, en las licitaciones destinadas a la contratación de servicios de recolección, transporte o disposición de residuos sólidos domiciliarios, la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas por quienes desempeñaban igual función en los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio, debiendo dicha información incorporarse en las bases como un antecedente relevante para la evaluación de las ofertas.

SEXTO: Que, atendida la finalidad descrita en el considerando precedente, la exigencia contenida en el artículo 6° de la Ley N°19.886, no puede ser entendida como una obligación meramente formal de consignar un dato histórico, sino como un deber sustantivo de la entidad licitante de identificar correctamente el período temporal que el legislador ha definido como relevante para el cálculo del promedio de remuneraciones.

En efecto, la referencia legal a los “tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio” constituye un **parámetro normativo objetivo**, que delimita tanto el momento desde el cual debe efectuarse el cómputo hacia atrás como el estándar de actualidad que debe cumplir la información remuneracional puesta a disposición de los potenciales oferentes. De este modo, la correcta aplicación de la norma exige que la entidad licitante determine dicho período **en función del inicio efectivo del procedimiento licitatorio**, entendido como el hito a partir del cual el proceso se abre a la concurrencia y conocimiento del mercado, y no en atención a etapas internas del procedimiento administrativo.

En consecuencia, cualquier interpretación o práctica administrativa que, por razones de conveniencia operativa o de gestión interna, sustituya el parámetro temporal definido por la ley por otro distinto —como la fecha de dictación del decreto aprobatorio de bases o su remisión a toma de razón— resulta incompatible con el tenor literal y la finalidad de la disposición legal, y debe ser examinada críticamente a la luz del principio de juridicidad que rige el actuar de la Administración en materia de contratación pública.

SÉPTIMO: Que, despejado el alcance y finalidad del artículo 6° de la Ley N°19.886, corresponde determinar **qué debe entenderse por “inicio del proceso licitatorio”** para efectos de establecer el período de los “tres últimos meses” a que se refiere dicha disposición, cuestión que resulta decisiva para la resolución del presente conflicto.

Al respecto, debe tenerse presente que el procedimiento licitatorio, en cuanto mecanismo de concurrencia competitiva regulado por la Ley N°19.886, **adquiere existencia jurídica frente a los potenciales oferentes a partir del momento en que el llamado y las bases son publicados en el Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado** (Sistema de Información) hito a partir del cual se habilita la participación de terceros, se abre la etapa de consultas y se generan expectativas legítimas respecto de las condiciones económicas y técnicas del contrato a licitar.

En tal sentido, si bien con anterioridad a la publicación del llamado la Administración puede desplegar actuaciones preparatorias internas —tales como la elaboración de las bases, su aprobación mediante el acto administrativo correspondiente o su remisión a toma de razón—, dichas actuaciones **no constituyen el inicio del proceso licitatorio en los términos exigidos por el artículo 6° de la Ley N°19.886**, por cuanto carecen de efectos jurídicos directos respecto de los oferentes y no habilitan aún la concurrencia al procedimiento.

De este modo, para efectos del cómputo del período remuneracional exigido por la norma legal, el “inicio del proceso licitatorio” debe situarse en la **fecha de**

publicación del llamado en el portal www.mercadopublico.cl, por ser éste el momento en que el procedimiento se hace público, operativo y vinculante frente al mercado. En consecuencia, el cálculo del promedio de remuneraciones debe efectuarse **contando hacia atrás desde dicho hito**, considerando los tres meses inmediatamente anteriores a la publicación del llamado, y no desde fechas asociadas a etapas internas del procedimiento administrativo de la entidad licitante.

Una interpretación diversa, que desplace el hito legal hacia momentos previos a la publicación del llamado, implicaría vaciar de contenido el estándar de actualidad exigido por el legislador, permitiría la utilización de información remuneracional desfasada y resultaría incompatible tanto con el tenor literal del artículo 6° de la Ley N°19.886 como con la finalidad protectora que inspiró su modificación por la Ley N°21.445.

OCTAVO: Que, fijado el criterio conforme al cual el “inicio del proceso licitatorio”, para los efectos del artículo 6° de la Ley N°19.886, debe entenderse referido a la fecha de publicación del llamado en el Sistema de Información de Compras Públicas, corresponde examinar la legalidad de la Respuesta N°89 evacuada por la Ilustre Municipalidad de Retiro en el foro de consultas del procedimiento licitatorio de autos, y aprobada mediante el Decreto Exento N°2.494, de 15 de septiembre de 2025.

De los antecedentes que obran en el proceso consta que, a través de dicha respuesta, la entidad licitante señaló que el promedio de remuneraciones informado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N°19.886 correspondía a los meses de enero, febrero y marzo de 2025, justificando tal determinación en que dichos valores se habrían calculado conforme a los tres meses previos a la última corrección de las bases para efectos de su toma de razón por la Contraloría General de la República.

Tal fundamentación resulta jurídicamente improcedente, en primer término, porque sustituye el parámetro temporal expresamente definido por el legislador — los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio— por un hito diverso, ajeno a la norma legal, como es la oportunidad de la última corrección de las bases en el marco del control preventivo de legalidad. Ni el artículo 6° de la Ley N°19.886 ni la Ley N°21.445 contemplan que el período de referencia para el cálculo de remuneraciones pueda determinarse en función de la fecha de dictación del decreto aprobatorio de bases, de su remisión a toma de razón o de las observaciones eventualmente formuladas por la Contraloría General de la República.

Pero, adicionalmente, y aun admitiendo en hipótesis —solo a efectos argumentativos— la tesis sostenida por la demandada en orden a que el período

relevante debiera fijarse atendida la fecha del Decreto Alcaldicio N°1.761, de 1 de julio de 2025, que aprobó las bases de licitación, lo cierto es que los meses utilizados por la Municipalidad tampoco se ajustan a dicho criterio, pues los meses de enero, febrero y marzo de 2025 no corresponden a los tres meses inmediatamente anteriores a la dictación de dicho acto administrativo, los que, en rigor, habrían sido abril, mayo y junio de 2025.

En este sentido, el actuar de la entidad licitante revela una **doble inconsistencia jurídica**: por una parte, se aparta del parámetro temporal establecido por la ley; y, por otra, **ni siquiera aplica de manera coherente el criterio alternativo que invoca como defensa**, utilizando un período remuneracional que no guarda correspondencia ni con el inicio del proceso licitatorio ni con la fecha del acto administrativo que aprobó las bases.

Asimismo, la Respuesta N°89 incurre en una **incongruencia interna relevante**, toda vez que reconoce expresamente que el estándar legal exige considerar los “tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio”, pero, acto seguido, aplica un criterio distinto para su determinación, sin proporcionar una justificación normativa que habilite dicho desplazamiento temporal. Esta falta de coherencia entre la norma citada y el criterio aplicado impide estimar que la respuesta se encuentre debidamente motivada, en los términos exigidos por los principios de juridicidad y razonabilidad que rigen la actuación administrativa en materia de contratación pública.

En consecuencia, atendido que la licitación de autos fue publicada en el portal www.mercadopublico.cl con fecha 8 de agosto de 2025, la utilización de remuneraciones correspondientes a los meses de **enero, febrero y marzo de 2025** implica un **desfase temporal manifiesto**, que no solo vulnera el tenor literal y la finalidad del artículo 6° de la Ley N°19.886, sino que evidencia un actuar carente de coherencia interna y de sustento jurídico suficiente, configurándose así una ilegalidad que debe ser declarada por este Tribunal.

NOVENO: Que, establecido en el considerando anterior que la **Respuesta N°89** se aparta del parámetro temporal fijado por el artículo 6° de la Ley N°19.886 y carece de coherencia jurídica incluso a la luz del criterio alternativo invocado por la demandada, corresponde examinar la legalidad de la **Respuesta N°103**, aprobada igualmente mediante el **Decreto Exento N°2.494, de 15 de septiembre de 2025**.

Al respecto, de los antecedentes que obran en autos se desprende que dicha respuesta **no introduce un razonamiento autónomo ni corrige el criterio temporal aplicado**, sino que se limitan a **reiterar y reafirmar** lo señalado en la

Respuesta N°89, remitiéndose derechamente a la fundamentación contenida en dicha respuesta.

En consecuencia, al compartir el **mismo fundamento normativo erróneo** y no subsanar la ilegalidad advertida en la Respuesta N°89, la Respuestas N° 103 **participa del mismo vicio de legalidad**, razón por la cual debe correr igual suerte.

DÉCIMO: Que, conforme a los fundamentos desarrollados en los considerandos que anteceden; a las Bases Administrativas y Técnicas que rigieron la Licitación Pública ID N°4511-34-LR25, denominada “Concesión servicio de barrido, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios, comuna de Retiro”; y a la normativa aplicable en materia de contratación pública —en particular, la Ley N°19.886, en su artículo 6° modificado por la Ley N°21.445, el Decreto Supremo N°316, de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos—, este Tribunal concluye que las actuaciones impugnadas por la demandante no se ajustaron al ordenamiento jurídico.

Lo anterior, por cuanto: **(a)** en relación con la correcta aplicación del artículo 6° de la Ley N°19.886, se estableció que la entidad licitante sustituyó el parámetro temporal expresamente definido por el legislador —esto es, los tres últimos meses previos al inicio del proceso licitatorio— por hitos internos del *iter* administrativo, tales como la fecha de corrección de las bases para efectos de su toma de razón, careciendo dicha sustitución de sustento legal; **(b)** aun admitiendo hipotéticamente la tesis defensiva de la demandada en cuanto a fijar el período de referencia atendida la fecha del decreto alcaldicio que aprobó las bases, se constató que los meses efectivamente utilizados —enero, febrero y marzo de 2025— no corresponden siquiera a los tres meses inmediatamente anteriores a dicho acto administrativo, evidenciando una falta de coherencia interna en el criterio aplicado; y **(c)** finalmente, se concluyó que las respuestas evacuadas por la Municipalidad de Retiro en el foro de consultas —en particular, las Respuestas N°89 y 103, aprobadas mediante el Decreto Exento N°2.494, de 2025— se fundaron en una interpretación errónea del marco normativo aplicable, contraria tanto al tenor literal como a la finalidad protectora de la reforma introducida por la Ley N°21.445, afectando la correcta información remuneracional que debe ponerse a disposición de los potenciales oferentes.

Por estas consideraciones, y atendido que las respuestas impugnadas se sustentaron en un criterio temporal ajeno a la ley y carente de razonabilidad jurídica, este Tribunal concluirá que la acción de impugnación deducida por la demandante debe ser acogida, en los términos que se dispondrán en lo resolutivo de la presente sentencia.

UNDÉCIMO: Que, atendido el vicio de legalidad establecido en los considerandos precedentes, resulta necesario precisar el alcance de las medidas que este Tribunal se encuentra facultado para disponer, con el objeto de restablecer efectivamente el imperio del derecho, conforme a lo previsto en el artículo 24 de la Ley N°19.886.

En efecto, si bien la impugnación deducida en autos se dirige formalmente en contra de las respuestas evacuadas en el foro de consultas y aprobadas mediante el Decreto Exento N°2.494, de 2025, lo cierto es que el criterio ilegal detectado —referido a la determinación del período remuneracional exigido por el artículo 6° de la Ley N°19.886— no se agota en dichas respuestas, sino que incide directamente en el contenido de las Bases Administrativas y Técnicas del procedimiento licitatorio, en cuanto éstas incorporan o validan un parámetro remuneracional desfasado, contrario a la normativa vigente.

Debe tenerse especialmente presente que la información relativa al promedio de remuneraciones no constituye un antecedente meramente descriptivo, sino que integra un criterio de evaluación obligatorio, en el marco del subfactor referido a condiciones de empleo y remuneraciones previsto en el artículo 6° de la Ley N°19.886, en su texto modificado por la Ley N°21.445, y desarrollado reglamentariamente en el artículo 7° N°4, del Decreto Supremo N°316, de 2022. En consecuencia, la correcta determinación del período remuneracional incide directamente en la estructura comparativa de las ofertas, en la igualdad de condiciones entre los proponentes y en la racionalidad de la evaluación económica y técnica del procedimiento. Una información incorrecta o desactualizada altera el piso sobre el cual deben formularse las propuestas y desnaturaliza el funcionamiento del criterio evaluativo establecido por el legislador.

En este contexto, una decisión jurisdiccional que se limitara a dejar sin efecto las respuestas impugnadas, manteniendo incólumes las bases en el aspecto señalado, no permitiría remover íntegramente el vicio constatado, pues el procedimiento licitatorio continuaría rigiéndose por un estándar remuneracional incorrecto, afectando directamente un componente evaluativo esencial y susceptible de reproducirse en nuevas respuestas o actuaciones posteriores de la entidad licitante. Tal solución resultaría incompatible con la finalidad propia de la acción de impugnación regulada en la Ley N°19.886 y con el deber de este Tribunal de adoptar medidas eficaces, idóneas y proporcionales para restablecer el imperio del derecho.

Por lo mismo, y sin que ello importe sustituir a la Administración en el ejercicio de sus potestades propias ni alterar aspectos no controvertidos del procedimiento licitatorio, este Tribunal estima jurídicamente procedente ordenar

la modificación de las Bases Administrativas y Técnicas en lo estrictamente pertinente, esto es, en aquello relativo al cálculo y período de referencia del promedio de remuneraciones exigido por el artículo 6° de la Ley N°19.886, de modo que dichas bases se adecuen plenamente al marco normativo aplicable y a los criterios interpretativos fijados en la presente sentencia.

Dicha medida, además de encontrarse comprendida dentro del ámbito del petitorio, en cuanto la parte demandante solicitó expresamente la adopción de todas las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho, se presenta como la solución jurídicamente idónea para corregir el vicio estructural advertido y asegurar que el procedimiento licitatorio continúe su tramitación sobre bases legales, coherentes con el sistema evaluativo establecido en la Ley N°19.886 y con la finalidad protectora perseguida por la reforma introducida por la Ley N°21.445.

Por estas consideraciones, disposiciones legales y reglamentarias citadas y visto, además, lo previsto en el artículo 9° del D.F.L. N°1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en los artículos 1°, 6° y 24 de la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, en su texto modificado por la Ley N°21.445; en el artículo 7 N°4 del Decreto Supremo N°316, de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; en los artículos 11 inciso segundo, 13, 16 y 41 inciso cuarto de la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; y en lo dispuesto en los artículos 144 y 170 del Código de Procedimiento Civil; **SE DECLARA:**

1°.- Que, **SE ACOGE** la acción de impugnación interpuesta por **Starco S.A.** en contra de la **Ilustre Municipalidad de Retiro**, con motivo del procedimiento licitatorio **ID N°4511-34-LR25**, denominado **“Concesión servicio de barrido, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios, comuna de Retiro”**, y, en consecuencia, se declara que las **Respuestas N°89 y 103** evacuadas en el foro de consultas del referido procedimiento, y aprobadas mediante el **Decreto Exento N°2.494, de fecha 15 de septiembre de 2025**, son **ilegales y arbitrarias**, por no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N°19.886, en su texto modificado por la Ley N°21.445.

2°.- Que, como medida destinada a **restablecer el imperio del derecho**, se dispone que la **Ilustre Municipalidad de Retiro** deberá **modificar las Bases Administrativas y Técnicas del procedimiento licitatorio ID N°4511-34-LR25**, en lo estrictamente pertinente al componente remuneracional, regulado en el artículo 6° de la Ley N°19.886, debiendo adecuar el período de referencia del

promedio de remuneraciones a los tres últimos meses previos a la publicación del llamado a licitación en el Sistema de Información, y evacuar, en coherencia con ello, nuevas respuestas en el foro de consultas, dejando sin efecto aquellas aprobadas mediante el Decreto Exento N°2.494, de 15 de septiembre de 2025, ajustándose asimismo a lo dispuesto en el artículo 7 N°4 del Decreto Supremo N°316, de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba el Reglamento del artículo 6° de la Ley N°19.886.

3°. - Que, para llevar a efecto lo resolutivo de esta sentencia, se alza la suspensión decretada a fojas 575, debiendo oficiarse a la entidad licitante y a la Dirección de Compras y Contratación Pública.

4°. - Que, cada parte pagará sus costas.

Redacción del Jueza Titular Jenny Turrys Nicólas

Notifíquese por correo electrónico a los apoderados de las partes, la que conforme a lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 26 ter de la Ley N°19.886, se entenderá practicada al día hábil siguiente de su envío

Regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol N°426-2025-A

Pronunciada por los Jueces Titulares señores Francisco Javier Alsina Urzúa, Johans Saravia Carreño y la Jueza titular señora Jenny Turrys Nicólas

En Santiago, a trece de febrero de dos mil veintiséis, se agregó al estado diario por el hecho de haberse dictado sentencia.

