

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA
DIVERSOS CUERPOS NORMATIVOS CON
EL OBJETIVO DE PERFECCIONAR LA
REGULACIÓN RELATIVA A LA
CONTRATACIÓN, PRESTACIÓN Y PAGO
DEL SERVICIO DE EXTRACCIÓN DE
RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS

SANTIAGO, 20 de enero de 2021.-

MENSAJE N° 520-368 /

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H. CÁMARA
DE DIPUTADOS

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos con el objetivo de perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago del servicio de recolección y extracción de residuos sólidos domiciliarios.

I. ANTECEDENTES

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

En ese contexto, y luego de dos días de paralización, el 31 de julio de ese año, los representantes de los trabajadores de aseo, jardines y rellenos sanitarios, reunidos en la Federación Nacional de Trabajadores de Empresas de Aseo, Jardines y Rellenos Sanitarios (en adelante e indistintamente, "FENASINAJ") y los representantes de los trabajadores de aseo, servicios, rellenos sanitarios y afines, reunidos en la Federación Nacional de Sindicatos de Aseo, Servicios, Rellenos Sanitarios y Afines de Chile (en adelante e indistintamente, "FENASERCH") alcanzaron un acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y la Subsecretaría del Trabajo, que permitió deponer las movilizaciones, estableciéndose una mesa técnica con el objeto

de estudiar y proponer perfeccionamientos al marco jurídico que regula la contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios, en orden a alcanzar una mejora en las condiciones laborales y salariales de los trabajadores.

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

Adicionalmente, las asociaciones de municipalidades que concurrieron a la suscripción del acuerdo antes señalado, se comprometieron a destinar los recursos complementarios de la glosa indicada de forma precedente, con el objetivo de mejorar las condiciones de remuneraciones de los trabajadores de aseo, en conformidad a lo tratado en la mesa técnica, manifestando, al mismo tiempo, la voluntad de utilizar para tales efectos las bases de licitación tipo elaboradas en la comisión de trabajo que la mesa técnica destinó para la consecución de la mencionada finalidad.

No obstante que la glosa 05 del programa 03, capítulo 05, partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se incorporó en la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2014, y contempló los recursos comprometidos en la mesa técnica de trabajo, no se cumplieron los objetivos sindicados en la instancia mencionada, razón por la cual se hizo necesaria la dictación de la ley N° 20.744, que faculta excepcionalmente a las municipalidades a transferir recursos a las empresas de recolección de residuos domiciliarios externalizadas que indica, justificándose la transferencia de esos

recursos y precisándose que aquella sería una medida excepcional, siendo adoptada por una única vez para el pago de dichos recursos a los trabajadores.

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

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

Sin perjuicio de la situación recién reseñada, el año 2014 FENASINAJ solicitó iniciar las diligencias pertinentes, tendientes a realizar una nivelación de los sueldos de los trabajadores de aseo que prestan servicios a los diversos municipios, y paliar la diferencia remuneracional existente entre trabajadores de distintos municipios, no obstante realizaran las mismas labores.

Con el objeto de atender la preocupación expuesta por FENASINAJ, el Gobierno realizó un trabajo de análisis de diversas propuestas, el que culminó con la presentación ante H. Congreso Nacional, del Mensaje N°280-364, de 21 de noviembre de 2016, que contenía el proyecto de ley que modifica el artículo 6° de la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Dicho Mensaje dio origen a la ley

N°21.056, incentiva mejoras de las condiciones de remuneraciones y empleo de los trabajadores que se desempeñan en empresas que prestan servicios externalizados a las municipalidades, en recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, que estableció que en las licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos domiciliarios, barrido y mantención de áreas verdes, la ponderación del criterio relativo a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones no podría ser inferior al 15% de la ponderación total de la evaluación y que la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podría ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas de los trabajadores que cumplieran la misma función en los últimos tres meses, previo al inicio del proceso licitatorio.

Con fecha 26 de septiembre de 2019, FENASINAJ solicitó una mejora de las condiciones de remuneraciones de los trabajadores del aseo a través de la utilización de las bases de licitación; y, la modificación de los contratos vigentes con las municipalidades, para materializar el aumento de las remuneraciones en todas aquellas municipalidades que iniciaran procesos licitatorios en esta materia.

Como respuesta a dicha misiva, 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, de la Asociación de Municipalidades de Chile y de la Asociación Gremial de Empresas de Servicios Medioambientales, con el objetivo de abordar de manera omnicomprendensiva todos los aspectos que han quedado pendientes de las mesas de trabajo sostenidas en el pasado, así como respecto de aquellos cuya implementación ha sido parcial. De esa forma, el 15 de noviembre de 2019 se constituyó la mencionada instancia de análisis, la cual, durante un plazo acotado, estudió la situación de los trabajadores del aludido sector, arribándose a conclusiones específicas y dándose respuestas concretas a las demandas presentadas por los representantes de las federaciones de trabajadores recolectores de residuos domiciliarios.

Como consecuencia 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 al compromiso de adelantar la entrega de los recursos contenidos en la glosa establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Público; a mejorar las condiciones remuneracionales de los trabajadores de empresas de recolección de basura a través de una modificación a la ley 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; y a 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, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior (en adelante, "Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades").

En relación a la primera de las temáticas señaladas precedentemente, la mesa de trabajo acordó incorporar mejoras al proceso de entrega de los recursos contenidos en la glosa establecida en la Ley de Presupuestos del Sector 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.

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

Referente a las mejores condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores de servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios, se trabajó en una modificación a la ley N°19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, reconociendo la importancia de este

criterio y su ponderación en el total de la evaluación.

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

Finalmente, en relación al pago por parte de los municipios respecto 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.

En consecuencia, y habida consideración de las conclusiones de la mesa de trabajo, expuestas precedentemente, el proyecto de ley que se presenta a vuestra consideración 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 aspectos referidos a las bases de licitación y contratos administrativos que regulan dichos servicios.

II. FUNDAMENTOS

En conformidad a lo expuesto en los párrafos precedentes, los fundamentos del presente proyecto de ley están relacionados con la finalidad de perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago del servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios.

En ese orden de ideas, el literal f) del artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que es función privativa de los municipios el retiro de los residuos sólidos domiciliarios y comerciales, el cual se presta de dos maneras. En primer

lugar, directamente por las propias municipalidades con personal de su dependencia o, en segundo término, mediante el servicio que prestan empresas externas con sus trabajadores, el cual es contratado a través de licitaciones especialmente realizadas al efecto; o bien, utilizando una modalidad mixta.

Luego, y en relación al mecanismo externalizado del servicio en comento, mediante la ley N° 21.056, se modificó el artículo 6° de la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, con el propósito de incentivar mejoras en las condiciones de remuneraciones y empleo de los trabajadores que se desempeñan en empresas que prestan servicios externalizados a las municipalidades, en lo referente a recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios. En ese contexto, se introduce una norma que señala que la ponderación del criterio referido a las condiciones de empleo y remuneraciones no podrá ser inferior al 15% de la ponderación total de evaluación. Asimismo, se establece que la remuneración íntegra de los trabajadores no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas por las personas que hubieren desempeñado la misma función en los tres últimos meses previos a la realización de una nueva licitación.

Sin perjuicio de las medidas adoptadas, así como de las modificaciones efectivamente efectuadas a la normativa expuesta, se ha planteado que, pese a ellas, no se han producido mejoras sustantivas en las condiciones de empleos y remuneraciones del sector, manteniéndose además el retardo del pago de servicios por parte de las municipalidades a las empresas concesionarias que prestan el servicio de extracción y recolección de residuos domiciliarios a los vecinos.

En consecuencia, y con miras a solucionar de forma definitiva la problemática descrita, se ha hecho necesario presentar una iniciativa de ley que se haga cargo de la cuestión de forma eficaz.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que someto a vuestra consideración propone modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

A continuación, se describirán los principales contenidos de esta iniciativa legal.

1. Modificaciones introducidas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Se introduce una norma que permite a los municipios celebrar convenios con la Tesorería General de la República para el pago de servicios básicos y concesionados con cargo al fondo común municipal. Además, se contempla la opción para los proveedores de servicios básicos y concesionados de los municipios, de requerir a la Tesorería General de la República el pago de dichos servicios, en caso de incumplimiento, con cargo al fondo indicado anteriormente.

2. Modificaciones introducidas a la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Sobre el particular, se introduce una disposición que modifica la normativa de las licitaciones para la contratación de los servicios de recolección, de residuos sólidos domiciliarios, por parte de las municipalidades, en lo relativo a la ponderación de los criterios que deben ser considerados en los procesos de contratación respectivos.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a 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 un 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 básicos y concesionados, tales como suministro de agua potable, electricidad y servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, directamente con cargo a la participación mensual correspondiente del fondo a que se refiere el artículo 38 del decreto N° 2385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, debiendo informar la Tesorería General de la República dentro de los 30 días siguientes a la suscripción de dicho convenio a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Con todo, los proveedores de los rubros antes mencionados de municipalidades que no hayan suscrito convenios como los antes señalados, con facturas emitidas y no objetadas por éstas, una vez obtenida la conformidad pertinente por parte del municipio del servicio prestado, y que no hayan sido pagadas en un plazo mayor a 30 días desde su emisión, podrán solicitar el pago de estas facturas a la Tesorería General de la República, la que las financiará con cargo a la misma participación antes indicada. De esta forma, los proveedores recibirán el pago con cargo a los montos pendientes de distribuir para la municipalidad señalada, con prioridad según la fecha de presentación de la solicitud. En caso de no alcanzar los fondos para pagar el total de facturas adeudadas, éstas quedarán pendientes para ser pagadas con prioridad al mes siguiente, y así sucesivamente. En ningún caso podrá imputarse responsabilidad alguna al Fisco sobre pagos municipales pendientes."

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

a) Reemplázase el vocablo ", y" por un punto y coma.

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

"Tratándose del pago a proveedores de servicios básicos y concesionados se estará a lo dispuesto en el artículo 8 quáter."

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

1) Sustitúyese, en el inciso primero, la frase "inciso quinto" por la expresión "inciso sexto".

2) Reemplázanse los incisos segundo, tercero, cuarto, por los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

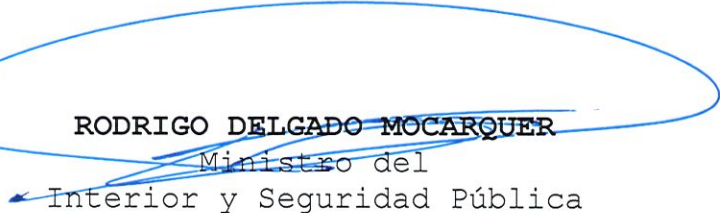
"Será requisito de admisibilidad de la oferta en las licitaciones a que se refiere el inciso segundo, la presentación, por parte de la empresa postulante, de una dotación

suficiente de trabajadores que garantice el cumplimiento de los límites legales establecidos para la jornada de trabajo, incluidas las horas extraordinarias y, de un programa de gestión de los riesgos presentes en el trabajo, el que deberá observar las disposiciones legales y demás normas que regulen estos riesgos, así como los criterios de gestión definidos en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.”.

Dios guarde a V.E.



SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República



RODRIGO DELGADO MOCARQUER
Ministro del
Interior y Seguridad Pública



IGNACIO BRIONES ROJAS
Ministro de Hacienda



Informe Financiero

Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos normativos con el objetivo de perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios

Mensaje N° 520-368

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley busca perfeccionar la regulación relativa a la contratación, prestación y pago por la prestación del servicio de extracción y recolección de residuos sólidos domiciliarios. La ley N°18.695, orgánica constitucional de municipalidades, establece que es función privativa de los municipios el retiro de los residuos sólidos domiciliarios y comerciales, el cual se presta de dos maneras: i) directamente por las propias municipalidades con personal de su dependencia; ii) mediante el servicio que prestan empresas externas con sus trabajadores, el cual es contratado a través de licitaciones especialmente realizadas al efecto.

Se ha planteado que, a pesar de diversas modificaciones las leyes y normativas relacionadas con la regulación de estos servicios, no se han producido mejoras sustantivas en las condiciones de empleos y remuneraciones de los trabajadores que se desempeñan en empresas que prestan servicios externalizados a las municipalidades, en lo referente a recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios. Además, se han evidenciado situaciones de retraso en los pagos del servicio a las empresas concesionarias que prestan el servicio de extracción y recolección de residuos domiciliarios a los vecinos, por parte de algunos municipios, generando problemas financieros a las empresas, que afectan en algunos casos las condiciones laborales y productivas.

En consecuencia, y con miras a entregar una solución definitiva a la problemática descrita, el proyecto de ley propone modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.



II. Contenido del proyecto

El proyecto de ley propone modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, tal que se introduce una norma que permite a los municipios celebrar convenios con la Tesorería General de la República para el pago de servicios básicos y concesionados con cargo al fondo común municipal. Además, se contempla la opción para los proveedores de servicios básicos y concesionados de los municipios, de requerir a la Tesorería General de la República el pago de dichos servicios, en caso de incumplimiento con cargo al fondo indicado anteriormente.

Además, se modifica la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, introduciendo una disposición que modifica la normativa de las licitaciones para la contratación de los servicios de recolección, de residuos sólidos domiciliarios, por parte de las municipalidades de la concesión, en lo relativo a la ponderación de los criterios que deben ser considerados en los procesos de contratación respectivos.

III. Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

El presente proyecto de ley no irroga un mayor gasto fiscal.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 19 GG
I.F. N° 17 - 21.01.2021



CLAUDIO MARTÍNEZ VILLA
Director de Presupuestos (S)

Visación Subdirección de Racionalización y Función Pública:

