INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que mejora normas en materia de contratación pública para proteger los derechos de los trabajadores de las empresas de aseo y extracción de residuos sólidos, otorgando la autorización que indica.

BOLETÍN Nº 9.278-06

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de emitir su informe acerca del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

A la sesión en que vuestra Comisión conoció de la iniciativa concurrieron, además de sus integrantes, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Ricardo Cifuentes; el Jefe de Gabinete, señor Eduardo Jara; el asesor legislativo, señor Álvaro Villanueva; la asesora comunicacional, señora Marcela Salas; y el asesor, señor Gustavo Paredes.

De la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), el Secretario Ejecutivo, señor Juan Borcoski, y el abogado, señor Malik Mograby.

- - -

Se deja constancia que por tratarse de un proyecto con urgencia calificada de “discusión inmediata”, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, se discutió la iniciativa en general y en particular a la vez.

- - -

OBJETIVOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

El objetivo de la iniciativa es establecer una mejora de la normativa en materia de contratación pública, con miras a proteger los derechos de los trabajadores de las empresas de aseo y extracción de residuos sólidos. Además se faculta, excepcionalmente, a las municipalidades para transferir recursos a las empresas proveedoras del

servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

- Ley Nº 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

- Ley N° 20.355, establece mejora en las condiciones de retiro de los trabajadores del sector público con bajas tasas de reemplazo de sus pensiones.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje con que Su Excelencia la señora Presidenta de la República da origen al proyecto de ley reseña, como fundamento del mismo, la función privativa de aseo y ornato de cada comuna que asiste a las municipalidades del país, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3°, letra f), de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Así, en la práctica, el servicio de extracción, transporte y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios se efectúa de dos formas: de manera directa por las propias municipalidades con personal de su dependencia, o bien a través del servicio que prestan empresas externas con sus trabajadores.

En el año 2009, añade, la ley N° 20.355 modificó la ley orgánica de municipalidades, haciendo aplicable las normas sobre compras públicas contenidas en la ley N° 19.886. Sin embargo, en el régimen vigente no queda suficientemente garantizado que en las licitaciones de contratos de concesión para el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, se tome como criterio de evaluación preponderante las remuneraciones y condiciones laborales de los trabajadores de las respectivas empresas.

De acuerdo con lo expuesto, y con el objeto de otorgar la debida preponderancia a la protección de los trabajadores, mediante el presente proyecto de ley se establece, obligatoriamente, la consideración del precitado criterio con una ponderación mínima del 10% del total de los factores de evaluación para la adjudicación de una licitación.

Del mismo modo, y de manera excepcional, se autoriza que los recursos transferidos desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional a las municipalidades del país mediante la Resolución N° 312, de 23 de diciembre de 2013, lo sean a su vez a las empresas proveedoras del servicio de extracción de basura, con el fin que éstas los destinen a sus trabajadores.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El **Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Ricardo Cifuentes,** efectuó una presentación que abordó los siguientes puntos:

Contexto

- Aseo y ornato es una función privativa de las municipalidades.

- Modelos de gestión para recolección, transporte y disposición final:

Servicio realizado con funcionarios municipales.

Servicio realizado por empresas externas.

Servicio mixto.

- El año 2013 hubo una paralización de trabajadores de empresas de basura.

- Gobierno anterior generó Mesa de Trabajo con trabajadores y alcaldes.

- La mesa concordó, entre otras materias, mejorar las condiciones salariales de dichos trabajadores.

- Se incorporó en la ley de presupuestos 2014 una nueva glosa, destinada a que SUBDERE transfiera recursos a las municipalidades en función del número de predios exentos del pago de derechos de aseo de las respectivas comunas.

- Para ello se destinaron poco más de M $ 15.691.066, los cuales fueron transferidos a las municipalidades en enero de 2014.

- Hoy las municipalidades no disponen de una norma jurídica que les permita efectuar los traspasos de dineros a las empresas prestadoras del servicio de recolección de basura.

Proyecto de ley

- Modifica la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (“Ley de Compras Públicas”).

- Dicho cuerpo legal es aplicable a las municipalidades.

- Para el caso de los contratos de prestación de servicios referidos a concesiones municipales de servicio de recolección, transporte y disposición final de basura, el proyecto de ley dispone que la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones de los trabajadores de dichas empresas no podrá ser inferior al 10% del total de la evaluación.

- Con el fin de evaluar dicho criterio, se deberán considerar como factores:

Nivel de remuneraciones sobre el sueldo mínimo;

Reajuste de remuneraciones;

Extensión y flexibilidad de la jornada de trabajo;

Duración de los contratos;

Existencia de incentivos, y

Otras condiciones laborales que resulten de importancia.

Proyecto de ley (Disposición Transitoria)

- Autoriza a municipalidades a transferir a empresas prestadoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, dineros para que, a su vez, dichas empresas entreguen beneficios a sus trabajadores.

- Podrán utilizar los recursos consignados en la glosa presupuestaria citada (compensación pago derechos de aseo).

- El proyecto dispone por bien transferidos aquellos recursos que, a la fecha de publicación de la iniciativa, ya se hayan entregado a las precitadas empresas con dicho fin.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** llamó la atención sobre el hecho de que el presente proyecto de ley obedece a un acuerdo logrado por el Gobierno del ex Presidente señor Piñera para poner fin a un conflicto con los trabajadores de empresas de recolección de residuos sólidos que prestan servicios a las municipalidades.

Si bien, agregó, podría sostenerse que no corresponde que el Estado se haga cargo de resolver problemas que no son de su responsabilidad, lo cierto es que en su momento se decidió abordarlo de la manera en que el proyecto de ley lo hace. Tal acuerdo, en consecuencia, deber ser honrado por el nuevo Gobierno de la Presidenta señora Bachelet.

Hizo ver por otra parte, que en estricto rigor la iniciativa legal no implica gasto fiscal, toda vez que el traspaso de recursos a las empresas de recolección de basura ya fue realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), en virtud de la Resolución N° 312 de diciembre de 2013.

Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Coloma, García, Lagos, Montes y Zaldívar.

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

Artículo único

El único artículo permanente del proyecto de ley intercala en el artículo 6° (relativo a las bases de licitación de los contratos que celebre la Administración mediante la modalidad de licitación pública) de la ley N° 19.886, un inciso segundo, nuevo, del siguiente tenor:

“Tratándose de los contratos de prestación de servicios referidos a concesiones municipales de servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones no podrá ser inferior al 10% del total de la evaluación. Para evaluar este criterio, se deberán considerar como factores el nivel de remuneraciones sobre el sueldo mínimo y el reajuste de éstas. Asimismo, se podrán considerar otros factores como la extensión y flexibilidad de la jornada de trabajo, la duración de los contratos, la existencia de incentivos y otras condiciones laborales que resulten de importancia en atención a la naturaleza de los servicios contratados.”.

El **Honorable Senador señor Coloma** consultó cuál es la justificación de una enmienda como la que este artículo propone.

Al establecer un criterio especial de ponderación para el caso particular de los contratos de concesiones municipales de recolección de residuos, argumentó, pareciera que se está abriendo un espacio de excepción no aplicable a otra clase de servicios municipales. ¿Por qué introducir esta diferenciación?, preguntó.

Conceptualmente, prosiguió, no se entiende por qué se va a contemplar este tratamiento sólo respecto de estos trabajadores y no de todos los demás.

El **Honorable Senador señor García** coincidió con lo expresado por Su Señoría. Más allá del fondo del contenido del proyecto de ley y de la necesidad de superar el conflicto que lo motivó, subsisten igualmente interrogantes: cuál es el fundamento de dar tan especial consideración solamente a un número reducido de contratos, o por qué se fija en 10% el factor de ponderación de las mejores condiciones de empleo y remuneraciones.

El artículo único fue aprobado por 4 votos a favor y 1 abstención. Votaron a favor los Honorables Senadores señores García, Lagos, Montes y Zaldívar, y se abstuvo el Honorable Senador señor Coloma.

Artículo transitorio

Este artículo faculta excepcionalmente a las municipalidades del país para transferir, por una sola vez, a empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, recursos que serán destinados por éstas exclusivamente a sus trabajadores. Asimismo, declara bien transferidos aquellos recursos que, a la fecha de publicación de la ley que el presente proyecto propone, ya se hayan entregado a las precitadas empresas con dicho fin.

El **Honorable Senador señor Coloma** observó que, desde el punto de vista de la autonomía municipal, podría objetarse el que se condicione que determinados recursos entregados a los municipios deban ser exclusivamente destinados a la finalidad que se indica.

Sin perjuicio de tener presente que el acuerdo que origina el presente proyecto de ley fue obtenido por un Gobierno distinto del actual, señaló, cabe cuestionarse si es lo más adecuado establecer una limitación de este tipo a la administración de los recursos municipales.

El **Honorable Senador señor Lagos** acotó que existen variados ejemplos en la legislación nacional en los que el acceso a ciertos beneficios está supeditado al respeto de la normativa laboral.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** manifestó que la particularidad de la problemática que se intenta superar mediante este artículo, requiere de una norma tan excepcional como la que se propone. Insistió en que así lo acordó el anterior Gobierno, y no el actual, para poner fin al conflicto con los trabajadores de las empresas de recolección de residuos que tuvo lugar el año 2013.

El **Honorable Senador señor García** indicó que si los recursos transferidos por la SUBDERE estaban contemplados en una glosa aprobada para el año 2014, debiera entonces este artículo contener alguna referencia a aquélla.

El **señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo** aclaró que en lo que respecta al financiamiento, el proyecto de ley no importa mayor gasto fiscal, pues los recursos en cuestión ya fueron transferidos a los municipios. Así se expresa en el informe financiero que la Dirección de Presupuestos elaboró al efecto, del que se da cuenta más adelante en el presente informe.

La Resolución N° 312, de 23 de diciembre de 2013, ahondó, transfirió los señalados recursos en virtud de la siguiente glosa 02 asociada al capítulo 05, programa 03, subtítulo 24, ítem 03, asignación 403 de la partida correspondiente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la ley de presupuestos para el año 2014:

"02 Estos recursos serán distribuidos entre las municipalidades del país mediante Resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la siguiente forma:

a) $ 39.842.841 miles, en proporción al número de predios exentos del pago del impuesto territorial existentes en cada comuna, en relación al número total de predios exentos de dicho impuesto del país.

b) $15.691.066 miles, en proporción al número de predios exentos del pago del derecho de aseo en virtud de lo establecido en el artículo 7 inciso cuarto del Decreto N°2.385 de 1996 del Ministerio del Interior que fija el texto refundido y sistematizado 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.

En dicha Resolución, se determinará el monto correspondiente a cada municipio sobre la base de la información disponible al segundo semestre del año 2013, que al efecto el Servicio de Impuestos Internos remita a esta Subsecretaría dentro de los diez primeros días del mes de diciembre del año 2013.".

El artículo transitorio fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Coloma, García, Lagos, Montes y Zaldívar.

- - -

INFORME FINANCIERO

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 17 de marzo de 2014, señala, de manera textual, lo siguiente:

"**I. Antecedentes**

El proyecto de ley viene a mejorar las normas de

protección que deberán considerarse en las bases de licitación de los contratos de concesiones municipales de empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos en materia de condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores. La presente iniciativa, además, excepcionalmente, autoriza a las municipalidades del país a transferir recursos a las precitadas empresas con el fin que se indica.

II. Efecto de proyecto sobre el Presupuesto Fiscal

El proyecto de ley no implicará mayor gasto fiscal por cuanto la presente iniciativa viene a autorizar que los recursos transferidos desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional a las municipalidades del país mediante la Resolución N° 312 de 23 de diciembre de 2013, lo sean a su vez a las empresas proveedoras del servicio de extracción de basura, con el fin que éstas los transfieran a sus trabajadores.”.

En consecuencia, las normas de la iniciativa legal en informe no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Hacienda tiene el honor de proponer la aprobación del proyecto de ley en los mismos términos que lo hiciera la Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo Único.- Incorpórase en el artículo 6° de la ley N° 19.886, el siguiente inciso segundo nuevo, pasando los actuales incisos segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:

“Tratándose de los contratos de prestación de servicios referidos a concesiones municipales de servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones no podrá ser inferior al 10% del total de la evaluación. Para evaluar este criterio, se deberán considerar como factores el nivel de remuneraciones sobre el sueldo mínimo y el reajuste de éstas. Asimismo, se podrán considerar otros factores como la extensión y flexibilidad de la jornada de trabajo, la duración de los contratos, la existencia de incentivos y otras condiciones laborales que resulten de importancia en atención a la naturaleza de los servicios contratados.”.

Artículo transitorio.- Facúltase excepcionalmente a las municipalidades del país para transferir, por una sola vez, a empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de

residuos sólidos domiciliarios, recursos que serán destinados por éstas exclusivamente a sus trabajadores, declarando por bien transferidos aquellos recursos que, a la fecha de publicación de esta ley, ya se hayan entregado a las precitadas empresas con dicho fin.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2014, con asistencia de los Honorables Senadores señores Ricardo Lagos Weber (Presidente), Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, Carlos Montes Cisternas y Andrés Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 19 de marzo de 2014.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MEJORA NORMAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS DE ASEO Y EXTRACCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS, OTORGANDO LA AUTORIZACIÓN QUE INDICA.

BOLETÍN Nº 9.278-06

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer una mejora de la normativa en materia de contratación pública, con miras a proteger los derechos de los trabajadores de las empresas de aseo y extracción de residuos sólidos. Además se faculta, excepcionalmente, a las municipalidades para transferir recursos a las empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios.

II. ACUERDOS:	aprobado en general	unanimidad 5x0.
Artículo único	aprobado	4 votos a favor x 1 abstención.
Artículo transitorio	aprobado	unanimidad 5x0.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único y un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: discusión inmediata.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: aprobado en general y particular por 101 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 19 de marzo de 2014.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda. Discusión en general y en particular a la vez.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

- Ley Nº 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

- Ley N° 20.355, establece mejora en las condiciones de retiro de los trabajadores del sector público con bajas tasas de reemplazo de sus pensiones.

Valparaíso, a 19 de marzo de 2014.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión