

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.886, asegurando la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la Administración del Estado.

BOLETÍN N° 3.620-13

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado, en su oportunidad, en una Moción de los Honorables Diputados señora Adriana Muñoz D'Albora y señores Edgardo Riveros Marín y Rodolfo Seguel Molina, y del ex Diputado -actual Senador-, señor Pedro Muñoz Aburto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que, atendida la naturaleza de este asunto, se discuta, en la Sala, en general y en particular a la vez.

A una o más sesiones en que se consideró este proyecto concurrieron, además de los miembros de la Comisión, el Honorable Diputado señor Eugenio Tuma Zedan; el Ministro del Trabajo y Previsión Social, señor Osvaldo Andrade, acompañado del asesor legislativo, señor Francisco Del Río, y del asesor jurídico, señor Cristián Pumarino, y el Subsecretario del Trabajo, señor Zarko Luksic, acompañado por su asesor, señor Ariel Rossel.

Asimismo, asistieron la Directora del Trabajo, señora Patricia Silva, y el Jefe de Fiscalización de dicha entidad, señor Cristián Melis; el Director de Compras y Contratación Pública, señor Tomás Campero, acompañado por la Jefa de la División Jurídica de la misma entidad, señora Trinidad Hinostriza. Del Ministerio de Hacienda, la asesora, señora Tamara Agnic.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Modificar la normativa general en materia de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de manera de exigir a quienes contraten con la Administración del Estado, el pleno cumplimiento de

la legislación laboral y de seguridad social, protegiendo, así, más eficazmente los derechos de los trabajadores.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- La ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

2.- El Código del Trabajo.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que dio origen a este proyecto de ley destaca que es deber del Estado velar por el bien común, otorgando a sus habitantes el mayor bienestar espiritual y material posible, y, con dicho objeto, aquél cuenta con servicios y reparticiones públicas, destinadas a atender las necesidades de la población y poner en práctica las políticas públicas.

Agrega que, en una economía de mercado, los bienes y servicios que la Administración del Estado requiere para la consecución de sus fines son adquiridos, fundamentalmente, a privados, y, a fin de que los procedimientos destinados a la provisión de dichos bienes y servicios sean objetivos y aseguren el mejor resultado para el Fisco, se han dictado diversas normas en el marco de la agenda de modernización y transparencia.

Expresa que el óptimo funcionamiento de estos mecanismos, además, precisa de la libre competencia entre los proveedores, la que se ve dificultada y entorpecida por actitudes desleales en algunos oferentes que, mediante la violación de las leyes laborales, sociales y tributarias, consiguen mejorar sus costos y tener, así, mayores posibilidades de éxito en las licitaciones y convocatorias.

Los autores de la Moción señalan que la ley N° 19.886 no exige a los proveedores del Estado requisitos elementales que aseguren la competencia leal, como sería la necesidad de mantener un cumplimiento irrestricto de las citadas regulaciones, entonces, se puede dar la paradoja de que empresas y personas naturales que infringen las normativas laborales y tributarias que el Estado se ha fijado para cautelar los derechos de los trabajadores y asegurar el financiamiento de sus programas, sean, al mismo tiempo, favorecidas con suculentos contratos. Lo anterior,

ocasiona gran desazón en los propios trabajadores que muchas veces ven cómo empresas que abusan reiteradamente, infringiendo la ley, no reciben sanción alguna y, peor aún, mantienen una fluida relación con el Fisco.

La Moción subraya que existen precedentes en algunas normativas legales y administrativas, en cuanto a realizar exigencias a los proveedores, en materias laborales y tributarias. El cumplimiento de ellas es, por lo demás, requerido en los acuerdos comerciales suscritos por Chile, los que, sin excepción, junto con respetar las normas que cada Estado o grupo de ellos han querido darse, obligan a su estricto cumplimiento y fiscalización.

Por último, se destaca que lo manifestado hace necesario modificar la normativa general en materia de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, con el objeto de exigir a quienes contraten con el Fisco, el pleno cumplimiento de la legislación impositiva, social y laboral, al tiempo de proteger más eficazmente los derechos de los trabajadores. Para ello, resulta conveniente que estos requerimientos estén previstos en la ley y no en normas administrativas de menor jerarquía.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa legal, el asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que este es un proyecto de ley que se orienta en la línea de la protección de los trabajadores que laboran para las empresas que prestan servicios habituales al Estado y que postulan cada año a las licitaciones que efectúan los respectivos Ministerios, como por ejemplo, las empresas manipuladoras de alimentos que proveen sus servicios a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. En ese contexto, esta iniciativa legal pretende:

En primer lugar, excluir de los procesos de licitación a aquellas empresas que en los dos años anteriores a éstos, hayan sido condenadas, mediante sentencia firme, por prácticas antisindicales o infracción de los derechos fundamentales del trabajador.

En segundo término, establecer incentivos al mejoramiento de los estándares laborales, otorgando un mayor puntaje o calificación a aquellas empresas postulantes que, habiendo prestado servicios al Estado con anterioridad, presenten un progreso en materia de remuneraciones o de condiciones de trabajo de sus empleados.

Finalmente, establecer un resguardo adicional, mediante la extensión en sesenta días más, de las garantías que estas empresas deben constituir, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales a que está sujeto el empleador.

Expresó que la iniciativa de ley original era distinta a la que hoy se estudia, por cuanto, por ejemplo, establecía límites mínimos de remuneraciones que las empresas postulantes debían cumplir, lo que finalmente fue desestimado durante el debate en la Cámara de Diputados por considerarse una exigencia muy compleja que, finalmente, perjudicaría a los trabajadores.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto acotó que otra de las diferencias con el proyecto original dice relación con el período de inhabilitación para postular a las licitaciones y que afecta a las empresas que hayan sido condenadas por prácticas antisindicales o infracción de los derechos fundamentales del trabajador. Dicho plazo, originalmente concebido por cinco años, fue disminuido a sólo dos años, por considerarse un lapso de tiempo más realista para dichos efectos.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social agregó que, además de lo anterior, el referido plazo se estableció en dos años para hacerlo coincidir con el plazo general de prescripción de los derechos regidos por el Código del Trabajo que, igualmente, es de dos años. Una sanción con un plazo mayor podría ser impropia, por cuanto no sería perseguible judicialmente.

A continuación, el Honorable Senador señor Letelier manifestó algunas inquietudes en torno al proyecto de ley en análisis.

En primer término, señaló que sería importante ampliar el ámbito de aplicación de esta ley, comprendiendo no sólo a la Administración Pública Central a la cual está dirigida, sino también, por ejemplo, a las empresas del Estado y al sistema de concesiones del Estado a particulares.

Insistió en que, incorporar a las empresas estatales y a las concesiones a particulares, contribuiría a transparentar el sistema y a resguardar que el Estado, en su concepto más global, sólo contrate con aquellas empresas que cumplen cabalmente con la legislación laboral y previsional.

Recordó que en la Ley de Presupuestos del Sector Público ya se contempla una norma expresa en el mismo sentido. En efecto, el artículo 6º, inciso tercero, de la referida Ley de Presupuestos para el año 2006, dispone que “las empresas contratistas y subcontratistas que ejecuten obras o presten servicios financiados con recursos fiscales, que incurran en incumplimientos de las leyes laborales y previsionales durante el desarrollo de tales contratos, y sin perjuicio de las sanciones administrativas existentes, serán calificadas con nota deficiente en el área de administración del contrato; calificación que pasará a formar parte de los registros respectivos y se considerará en futuras licitaciones y adjudicaciones de contratos.”.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social señaló que, al tenor de la ley N° 19.886, en esta materia quedan excluidas las empresas del Estado.

En efecto, de conformidad a su artículo 1º, la citada ley N° 19.886 se aplica a los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones. Agrega que, para los efectos de dicha ley, se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1º de la ley N° 18.575 -Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que señale la ley.

Añadió que, en todo caso, para estos efectos las empresas del Estado operan conforme a las reglas generales en esta materia, tanto en la selección de las empresas con las cuales contratan como en la responsabilidad que ello conlleva. Asimismo, se ajustan a una serie de resguardos existentes en este ámbito, contemplados en el propio Código del Trabajo e incluso en la normativa interna de dichas entidades.

El Honorable Senador señor Letelier insistió en la importancia de adoptar un criterio más amplio en esta materia, acorde además con la lógica de los incentivos, para lo cual analizará presentar una indicación en que se establezca que esta normativa se aplica también a las empresas estatales.

Lo propio acontece, agregó, respecto de las concesiones otorgadas a particulares. Ejemplificó con el caso de las empresas salmoneras que obtienen una concesión marítima para la producción y explotación del salmón. Si una de dichas empresas incurriera en prácticas antisindicales o contrarias al derecho del trabajo, en general, el Estado no debería mantener tal concesión, ya que éste debe tomar los resguardos para contratar sólo con quien cumpla cabalmente la ley. Ello no significa imponer una nueva carga a las empresas, sino, muy por el contrario, no es más que el deber general de acatar la normativa vigente.

En otro orden, Su Señoría requirió información estadística acerca de las empresas que son condenadas por prácticas antisindicales. Explicó que su preocupación apunta a que podría darse el caso de una empresa que no haya sido condenada judicialmente por tales prácticas y que, sin embargo, registre múltiples denuncias en su contra. En tal evento, esa empresa, aun cuando no haya sido condenada, no podría ser calificada del mismo modo que otra que no ha incurrido en infracción alguna.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social indicó que, en la actualidad, las empresas que son condenadas por prácticas antisindicales fluctúan entre 30 y 50 al año, cifra que, en todo caso, se espera redefinir a partir de la entrada en vigencia del

nuevo procedimiento laboral, en el cual se contempla una tramitación mucho más expedita que la actual para la solución de conflictos por prácticas antisindicales.

Destacó la importancia de que la inhabilidad que se establece para postular a estas licitaciones, se fundamente en la existencia de una sentencia judicial condenatoria previa y no sobre la base de una mera denuncia. Explicó que más de la mitad de las denuncias registradas por prácticas antisindicales no resultan ser tales, ya que suelen ser confundidas con la infracción a otros derechos laborales que no inhiben el derecho a la sindicalización.

El Honorable Senador señor Letelier consultó qué sucede en el caso de una empresa que, si bien no ha sido judicialmente condenada por dichas prácticas, sí ha sido objeto de reiteradas multas.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto indicó que dicha empresa igualmente quedaría inhabilitada para postular a las licitaciones, porque el proyecto de ley alcanza a quienes hayan incurrido, no sólo en prácticas antisindicales, sino también en infracción de los derechos fundamentales del trabajador.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que, además, para la aplicación de las multas se sigue un procedimiento que no se agota sólo en la sede administrativa ya que, eventualmente, puede derivar en sede judicial. En efecto, dispuesta la sanción de multa, procede la reconsideración por parte del mismo órgano administrativo y, posteriormente, el recurso de apelación, en unos casos ante la respectiva Corte de Apelaciones y, en otros, ante los Juzgados del Trabajo.

En lo que respecta a las prácticas antisindicales, en tanto, a partir de la reforma laboral del año 2001, se estableció un deber y una facultad para la Dirección del Trabajo, esto es, el deber de denunciar ante los tribunales de justicia toda práctica antisindical de la que tome conocimiento, y la facultad de hacerse parte en los procesos judiciales a que dichas denuncias den lugar.

El Honorable Senador señor Letelier preguntó si la Dirección del Trabajo se hace parte en todos esos procesos o sólo en algunos de ellos y, en este último caso, conforme a qué criterio opta por cumplir dicho trámite.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social respondió que dicha entidad se hace parte, normalmente, en aquellos casos que considera más graves o que afectan a un mayor número de trabajadores.

La Comisión, respecto a esta materia, acordó oficiar a la Dirección del Trabajo solicitando información acerca del número de empresas que registran denuncias por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos fundamentales del trabajador, y en qué regiones del país ello acontece. Asimismo, en cuántos de los procesos a que dichas denuncias han dado lugar, la Dirección del Trabajo se ha hecho parte de los mismos.

Seguidamente, el Honorable Senador señor Letelier planteó su preocupación respecto de la situación que se presenta en algunas empresas, como por ejemplo las de manipulación de alimentos que prestan servicios para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, en las que suele suceder que se contrata a las trabajadoras por sólo un período de tiempo -por ejemplo, diez meses- al cabo del cual termina su fuente de trabajo.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que en estos casos se celebran contratos por obra o faena ya que, tal como acontece en el sector de la construcción, la empresa que licita no tiene seguridad alguna de que obtendrá la licitación en los períodos siguientes.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto advirtió que en este ámbito también existe una responsabilidad estatal, en la medida que, como en estos procesos se selecciona a las empresas que ofrecen menores costos, ello lamentablemente repercute en la remuneración de los trabajadores, disminuyéndose ésta a fin de bajar los costos y adjudicarse el servicio licitado.

El Honorable Senador señor Letelier enfatizó que éste es un tema que requiere mayor análisis, y que una alternativa para superar tal problema podría ser que la ley restrinja la celebración de contratos por obra o faena cuando se trate de la contratación de trabajadores en empresas que prestan servicios al Estado.

A raíz de la referida inquietud, la Comisión acordó oficiar a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas a fin de consultar acerca del tipo de contrato que las empresas proveedoras del servicio de alimentación escolar celebran con las manipuladoras de alimentos y la duración de tales contratos. Asimismo, solicitar información en cuanto a si los requisitos de dichos contratos se contienen en las respectivas bases de licitación.

A continuación, el Honorable Senador señor Longueira señaló que, al tenor de la modificación propuesta por el N° 1 del artículo único del proyecto, se establecerían como causales de inhabilitación de las empresas para postular a procesos de licitación, entre otras, la de haber sido condenada por prácticas antisindicales o infracción a los derechos

fundamentales del trabajador. En ese contexto, consultó qué se entiende por “infracción a los derechos fundamentales del trabajador”.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que el tema de los derechos fundamentales del trabajador fue incorporado en nuestra legislación a partir del año 2001. Citó, al efecto, el artículo 2º del Código del Trabajo, el cual reconoce la función social que cumple el trabajo y declara contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación. Mencionó, asimismo, el artículo 5º del referido Código, conforme al cual el ejercicio de las facultades que la ley reconoce al empleador, tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores, en especial cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de éstos.

El Honorable Senador señor Longueira advirtió que su preocupación más bien apunta a la frecuencia con que debe verificarse la infracción de tales derechos para producir el efecto de excluir de la licitación a una empresa postulante.

En efecto, en los términos en que la norma está propuesta, bastaría con una sola infracción a tales derechos para quedar al margen de un proceso de licitación, lo que podría resultar excesivo. En consecuencia, se manifestó partidario de precisar la disposición en tal sentido.

En su opinión, la norma debería estar dirigida a quien tenga una permanente conducta abusiva para con sus trabajadores, es decir, incurrir en tales infracciones reiteradamente en el tiempo. Añadió que no parece tan claro que la inhabilitación proceda si se trata de un caso aislado, a menos que, ese único caso sea de tal entidad o gravedad que, por sí solo, sin necesidad de reiteración, amerite la imposibilidad de participar en estos procesos públicos de selección de contratistas.

Señaló que, así como en el caso de las prácticas antisindicales se establece como parámetro la existencia de una sentencia judicial condenatoria que haya recaído sobre la empresa, del mismo modo, tratándose de los derechos fundamentales del trabajador, debería contemplarse alguna pauta objetiva que refleje una conducta sostenida de vulneración a tales derechos.

Insistió, entonces, en la necesidad de definir ciertos criterios que permitan precisar cuándo estamos en presencia de una infracción a los derechos fundamentales del trabajador que, además, signifique la exclusión de una empresa de un proceso de licitación. Lo anterior, propuso, podría ser según la frecuencia con que acontezcan los hechos, la gravedad de la infracción o el número de trabajadores a quienes afecta. Agregó que, de lo contrario, la norma resulta demasiado excluyente y ello, a la postre, sólo deviene en una mayor concentración de los prestadores de servicios.

Enseguida, preguntó cuáles de las infracciones a estos derechos son las de mayor ocurrencia o de mayor gravedad.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social respondió que los casos más frecuentes de infracción en este ámbito, se vinculan a actos de discriminación, sea para conservar el empleo o para acceder a determinados beneficios.

El Honorable Senador señor Letelier consultó si existe un catálogo o nómina de estos derechos fundamentales del trabajador.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social señaló que los derechos fundamentales del trabajador corresponden a sus derechos constitucionales trasladados al ámbito de la relación laboral.

Precisó que, a propósito del denominado “procedimiento de tutela laboral”, estos derechos aparecen enunciados en el artículo 485 del Código del Trabajo, el cual los define como los consagrados en la Constitución Política de la República y, entre ellos, menciona el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral; el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia; la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada; la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público; la libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa; y la libertad de trabajo y el derecho a su libre elección.

Cabe señalar que el citado artículo 485 del Código del Trabajo -contemplado en el Párrafo 6º del Capítulo II, del Título I, del Libro V de dicho cuerpo legal, relativo al procedimiento de tutela laboral-, entrará en vigencia con fecha 1 de marzo de 2008, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la ley N° 20.164.

Durante la sesión siguiente, la Comisión recibió dos oficios en respuesta a otros tantos que envió en consulta, uno a la Dirección del Trabajo y el otro a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, según se consignara con anterioridad en este informe.

En tales oficios, las referidas entidades proporcionan los siguientes antecedentes:

El primero de ellos -entregado por la señora Directora del Trabajo durante la segunda sesión celebrada por la Comisión, según se reseña más adelante-, informa el número de empresas que durante el primer semestre del año 2006 registran denuncias por prácticas antisindicales (323 en total) y de los procesos judiciales derivados de tales

denuncias, en los cuales la Dirección del Trabajo se ha hecho parte (287 en total). Asimismo, adjunta una nómina de las empresas condenadas por prácticas antisindicales mediante sentencias ejecutoriadas, durante el segundo semestre del año 2005 (27 en total) y el primer semestre del 2006 (26 en total).

El segundo oficio, proveniente de la JUNAEB, informa acerca del tipo de contrato que celebran las manipuladoras de alimentos con las empresas concesionarias del Programa de Alimentación Escolar que administra dicha entidad, su duración y requisitos de los mismos.

Al respecto señala que “cada empresa concesionaria es responsable de celebrar con las manipuladoras de alimentos los contratos de trabajo que se requieran para el desempeño de sus labores de acuerdo con la legislación laboral vigente, sin que JUNAEB intervenga en el tipo de contrato que deba suscribirse en cada caso.”.

Agrega que, “no obstante lo anterior, esta Institución se ha preocupado de velar por el debido y cabal cumplimiento de las normas laborales, previsionales y de seguridad social vigentes, por parte de las empresas concesionarias de alimentos en su calidad de empleadores con respecto a su personal dependiente de manipuladoras.”.

Concluye señalando que, consecuente con lo anterior, “esta Institución, a través de las Bases que regulan sus licitaciones y diversas normativas establecidas en los contratos de servicios de raciones alimenticias, ha adoptado las medidas necesarias para exigir que las empresas concesionarias cumplan con la normativa laboral, previsional y de seguridad social vigente con respecto a todo el personal manipulador de alimentos contratado por ellas, lográndose, además, incorporar en las recientes y futuras licitaciones, sucesivos mejoramientos de las condiciones económicas, y laborales de dichas trabajadoras.”.

Se deja constancia de que los referidos documentos fueron debidamente considerados por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

A continuación, el Honorable Senador señor Muñoz Aburto, en su calidad de autor del proyecto de ley en análisis, reseñó el contenido del mismo.

En primer término, indicó que este proyecto surgió luego de constatar que entre quienes contrataban con el Estado había algunos que no cumplían la legislación laboral y previsional vigente, así como también que en los procesos de licitación no se hacía exigencia alguna en cuanto al cumplimiento de dicha normativa legal por parte de las empresas participantes en tales procesos de contratación.

Dentro de ese contexto, esta iniciativa legal responde a la necesidad de poner fin a dicha situación y, para tales efectos, propone excluir de los procesos para obtener la adjudicación de contratos para la provisión de bienes y servicios al Estado, a los contratistas o empresas que estén condenadas por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de un determinado período de tiempo, a saber, los dos años anteriores a la respectiva licitación.

Por otro lado, explicó, respecto de quienes prestan al Estado servicios de tipo habitual, el proyecto propone que en los procesos de licitación se otorgue mayor puntaje o calificación a aquellas empresas que presenten un mejoramiento de las condiciones laborales y de remuneraciones de sus trabajadores. Recordó el caso de las manipuladoras de alimentos que laboran para empresas que prestan servicios a la JUNAEB, las cuales trabajan diez meses al año, por el sueldo mínimo y sin derecho a vacaciones. En tal caso, enfatizó, la responsabilidad no sólo cabe a la respectiva empresa, sino que también existe una responsabilidad estatal por cuanto al momento de contratar el Estado debe velar por que el servicio sea prestado por quien se ajusta a la normativa vigente y, en consecuencia, cuando escoge con quien contratar, no sólo debe evaluar a los postulantes en función del mejor precio ofrecido, sino que también en razón de quien se preocupa de mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores.

Finalmente, agregó, el proyecto contempla la extensión de la garantía que de rigor se constituye en estos casos, hasta 60 días después de concluidos los servicios, a fin de asegurar el pago de las obligaciones de carácter laboral y previsional que correspondan.

El Honorable Senador señor Letelier apuntó que, en consecuencia, el proyecto se refiere a tres aspectos de relevancia: por un lado, los requisitos para contratar con el Estado, especialmente en lo relativo a la exigencia de cumplir las normas laborales y previsionales; por otro lado, el establecimiento de criterios o mecanismos de selección entre los postulantes, otorgando mayor calificación a quienes, queriendo contratar con el Estado, brinden mejores condiciones laborales a sus trabajadores. En tercer término, en materia de procedimiento, se contempla la extensión de la garantía de rigor en estos casos.

A continuación, expuso el señor Director de Compras y Contratación Pública quien se refirió, por una parte, al sistema de compras públicas actualmente existente en nuestro país y, por la otra, a los comentarios y observaciones que la entidad a la que representa tiene respecto al proyecto de ley en análisis.

Acompañó su intervención con una carpeta en la que se contienen los siguientes documentos: Chile Compra, mercado abierto; Informe de Gestión de Chile Compra, a agosto de 2006; Plan Estratégico 2006 de la Dirección de Compras y Contratación Pública; Informativo Chile

Compra, N° 44, septiembre de 2006; Programa de Acceso a Chile Compra; www.chilecompra.cl, un mercado abierto y transparente; Chile Proveedores, registro de proveedores del Estado; y, finalmente, un ejemplar de la ley de compras públicas y su reglamento.

Asimismo, presentó un documento que contiene un comparado entre el texto del proyecto de ley en estudio y la normativa legal vigente, así como también las observaciones, tanto de carácter jurídico como de orden práctico, que se formulan respecto de ambas regulaciones.

Se deja constancia de que todos los referidos documentos fueron debidamente considerados por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En cuanto al actual sistema de compras públicas existente, señaló que éste fue implementado hace tres años y aún se encuentra en vías de consolidación. Explicó que el sistema nació en el marco del proceso de modernización del Estado y de los tratados de libre comercio suscritos por nuestro país.

Destacó que, dentro de dicho contexto, se ha desarrollado un mercado electrónico como herramienta de trabajo y de información para todos los agentes que participan en dicho mercado. Asimismo, se ha establecido un registro de empresas distinto al anteriormente existente, que permite tener mejor información respecto de las mismas. Además, se ha efectuado una importante labor de reingeniería, transformación y capacitación de los órganos públicos que los habilita para participar en este nuevo sistema que invita a innovadoras prácticas en materia de negocios. Todo lo anterior, enfatizó, ha conducido a la generación de un sistema cuyo prestigio, por su eficiencia, calidad y transparencia, ha sido reconocido a nivel mundial.

Expresada en cifras, la labor de Chile Compra, al año 2006, alcanza a 900 organismos públicos que se han incorporado al sistema, incluyendo municipios, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, hospitales, escuelas y universidades. Han participado en el sistema 170.000 empresas, de las cuales un 23% registra cierre de negocio, lo que ha significado un aumento de hasta tres veces la cantidad de proveedores, generando no sólo mayor participación, sino también mayor competencia. Especial mención en este ámbito merece la microempresa, cuya participación alcanza un significativo porcentaje del valor total del mercado, lo que ha permitido el acceso de artesanos, técnicos y profesionales independientes, sobre todo a nivel regional.

Otras cifras de relevancia dan cuenta de: 15.000 compradores, 60.000 proveedores, 1.000.000 de transacciones y 5.000 tipos de contratos para la adquisición de bienes y la prestación de servicios.

Asimismo, se registran cinco ofertas en promedio por cada transacción, con un nivel de precios que ha permitido ahorrar un 5% y liberar recursos cercanos a los 60 millones de dólares al año.

Finalmente, se registran un millón de órdenes de compra al año, por 3.000 millones de dólares, lo que representa un 3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Estos datos, puntualizó, son el reflejo del trabajo que hoy en día se está desarrollando en el sistema de compras públicas, cuyos objetivos apuntan al desarrollo de la transparencia, la eficiencia y del comercio electrónico.

Puso énfasis en señalar que, sin perjuicio de los desafíos que aún quedan por enfrentar, nuestro país ha demorado apenas tres años en implementar este sistema, en circunstancias que países con mayor grado de desarrollo económico y social que el nuestro, como por ejemplo los países escandinavos, han tardado no menos de diez o quince años en efectuar la misma labor.

Enseguida, el señor Director de Compras y Contratación Pública se refirió al proyecto de ley en estudio y expuso sus comentarios al mismo.

Advirtió que la opinión de la entidad a la que representa, es de carácter técnico, referida al mercado de las compras públicas, sin perjuicio del análisis que pueda hacerse acerca de los efectos que esta iniciativa legal produzca en el ámbito laboral y previsional.

Indicó que, no obstante los principios que inspiran la moción que da origen al proyecto, éste contiene algunos aspectos que sería conveniente revisar dados los efectos de carácter práctico a que darían lugar.

En primer término, apuntó que el proyecto genera gasto público, razón por la cual tiene un impacto fiscal que se debe analizar. En efecto, explicó, el ticket u orden de compra involucra un costo de diez dólares, es decir, eso es lo que le cuesta al Estado cada transacción que realiza. A ello debe sumarse el costo adicional motivado por el incremento de horas hombre de trabajo para efectuar el análisis de la mayor información recopilada; ese valor adicional de horas hombre se estima, en una primera aproximación, en dos dólares más por orden de compra. Por consiguiente, este nuevo costo total por transacción sería la primera consecuencia práctica de la implementación de la normativa propuesta.

Otro aspecto importante a considerar se refiere a la directa relación que existe entre mayor participación o competencia y menores precios. En efecto, agregar requisitos adicionales a la participación

en los procesos de selección para la contratación pública, podría tener una repercusión negativa que afecte la competencia y, consecuentemente, los precios.

En otro orden de ideas, indicó que sería necesario precisar algunos términos que utiliza el proyecto, como por ejemplo cuando se refiere a las empresas denunciadas ante la Dirección del Trabajo o cuando exige un mejoramiento de las condiciones laborales.

Asimismo, sería importante evaluar la incidencia de estas normas en lo que respecta al acceso al sistema de compras públicas. En efecto, explicó, la Ley de Contratación Pública promueve las negociaciones con quienes sean buenos contratistas y la oportunidad para verificar tal condición es a la época de celebración y suscripción del respectivo contrato ya que, al cerrar el negocio, se podrán subsanar aquellos problemas o inconvenientes que sean susceptibles de serlo como, por ejemplo, un reclamo o una deuda impaga. El proyecto, en cambio, propone hacer tal revisión al momento de presentar las ofertas y, por tanto, pone un obstáculo al inicio del proceso afectando con ello la accesibilidad al sistema.

Por último, mencionó que los agentes de la contratación del Estado, que básicamente corresponden a los Jefes de Administración y a los Jefes de Abastecimiento, no tienen en la actualidad facultades para evaluar a las empresas en los aspectos a los que se refiere el proyecto, motivo por el cual este sería otro tema que ameritaría revisión.

El Honorable Senador señor Letelier hizo presente que lo que se persigue es que el Estado sea un buen contratante y, a la vez, un buen empleador. Así, tal como existe una responsabilidad solidaria de las empresas del sector privado cuando contratan con otras que no cumplen con la legislación laboral y previsional, el Estado debe ser igualmente responsable cada vez que celebra un contrato para adquirir bienes y servicios. Enfatizó que el parámetro para contratar no debe estar dado solamente por el mejor precio ofrecido, sino por un conjunto de condiciones que justifiquen y respalden dicha contratación.

A continuación, la señora Directora del Trabajo expuso en torno al proyecto en comento. Asimismo, hizo entrega de un documento en el que responde las consultas que la Comisión le formulara mediante oficio. De ambos documentos se ha dejado constancia con anterioridad en este informe.

Expresó que esta iniciativa legal representa un avance cualitativo en materia de apoyo al cumplimiento normativo. Destacó su importancia desde una doble perspectiva; por una parte, desde el punto de vista del interés del Estado en que la legislación vigente se cumpla y, por la otra, desde la óptica del interés de los particulares en el sentido de que este cumplimiento les permite acceder a la contratación con el Estado.

Enseguida, se refirió a la labor que actualmente cumple la Dirección del Trabajo en esta materia.

En primer lugar, mencionó que la Dirección a su cargo entrega dos tipos de certificados: uno, de carácter específico, relativo al cumplimiento normativo, y el otro, de carácter general, sobre antecedentes laborales.

Respecto del primero, señaló su procedencia al tenor del artículo 43 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 29 de septiembre de 1967, que dispone la reestructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo. Conforme a dicho cuerpo normativo, en lo pertinente, los contratistas de obras públicas, fiscales o municipales y de las personas jurídicas creadas por la ley en que el Estado tenga aporte de capital, deberán acreditar, para que pueda darse curso a los estados de pagos y para la devolución de las garantías que hubieren otorgado, que no tienen reclamos pendientes por remuneraciones de su personal, mediante certificados expedidos por la Inspección del Trabajo en que estén ubicadas las faenas correspondientes, y de imposiciones a las leyes de previsión mediante certificado expedido por la institución previsional correspondiente.

Asimismo, explicó, actualmente es aplicable en esta materia el artículo 64 bis del Código del Trabajo, contemplado en el capítulo relativo a la protección a las remuneraciones, de acuerdo con el cual el dueño de la obra, empresa o faena, cuando así lo solicite, tendrá derecho a ser informado por los contratistas sobre el monto y estado de cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que a éstos correspondan respecto a sus trabajadores, como asimismo de igual tipo de obligaciones que tengan los subcontratistas con sus trabajadores. El mismo derecho tendrán los contratistas respecto de sus subcontratistas.

Y, más adelante, la norma agrega que, el monto y estado de cumplimiento de las referidas obligaciones laborales y previsionales podrá ser acreditado mediante certificados emitidos por la Inspección del Trabajo respectiva.

Puntualizó que el trámite para la entrega de este certificado se cumple vía presencial, previa verificación del cumplimiento normativo tanto en materia de remuneraciones como de cotizaciones previsionales; precisó que estas últimas deben estar no sólo declaradas sino también pagadas. Lo propio acontece respecto a las multas, cuya situación también es revisada.

En lo que respecta al denominado certificado de antecedentes laborales, explicó que se trata de un documento en el que se consigna información general y que, normalmente, es solicitado para postular a procesos de licitación, ya sea pública o privada, así como también para proceder a la inscripción en el registro de contratistas.

Añadió que este certificado no requiere una tramitación personal como el anterior ya que se puede solicitar vía Internet, tras la obtención de una clave para acceder a la información vía electrónica. Asimismo, en él se consignan diversos antecedentes registrados en una base de datos especializada, conocida como Boletín de Información Laboral. Entre tales antecedentes se encuentran las multas aplicadas por la Dirección del Trabajo, las deudas previsionales según los datos remitidos desde las Administradoras de Fondos de Pensiones, así como también, en el caso de las Cajas de Compensación, la falta de aporte del empleador para el pago de las asignaciones familiares o los créditos retenidos y no pagados por éste.

En ese sentido, apuntó, la Dirección del Trabajo opera como un centralizador de la información que es enviada desde las distintas entidades vinculadas al ámbito laboral y previsional.

Destacó que, durante el año 2005, la Dirección a su cargo extendió 158.000 certificados de antecedentes laborales. En lo sucesivo, apuntó, deberán sumarse los requerimientos que surjan con motivo de la entrada en vigencia de la Ley de Subcontratación.

Reiteró que la aprobación de la iniciativa legal en estudio representa una gran oportunidad para elevar el estándar de cumplimiento normativo que en Chile, a la fecha, es bastante bajo.

Enseguida, en lo que respecta a las disposiciones del proyecto de ley, la señora Directora del Trabajo formuló las siguientes observaciones:

En primer lugar, se refirió a la norma del numeral 1) del artículo único, conforme a la cual quedarán excluidos de los procesos de licitación quienes “registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social”.

Sobre el particular señaló que, atendido el gran volumen de información que se maneja en este ámbito, sería más apropiado que la norma dispusiera que tal exclusión afectará a quienes “registren sanciones por remuneraciones”. Explicó que ello resulta más acorde con la información de que efectivamente dispone la Dirección del Trabajo y que, en consecuencia, se encuentra en capacidad de proporcionar en forma oportuna y eficiente. Agregó que lo relevante para estos efectos es conocer la conducta laboral histórica de los postulantes y no cada uno de los casos individuales verificados y a los cuales apuntaría la norma en proyecto en su actual redacción.

Asimismo, sugirió que la aludida disposición en lugar de aludir a los “saldos insolutos de cotizaciones de seguridad social”, se refiera a “cotizaciones previsionales impagas”, porque corresponde a la información que actualmente la Dirección del Trabajo registra y certifica.

Finalmente, hizo mención al numeral 2), letra a) del artículo único, conforme al cual en el caso de prestación de servicios habituales, se otorgará mayor puntaje o calificación a quienes, entre otros requisitos, “exhibieren un mejoramiento en sus condiciones de empleo y remuneraciones”. Señaló que sería importante precisar la entidad que estará a cargo de verificar y evaluar este mejoramiento de las condiciones laborales y sugirió que lo sea la propia entidad mandante, por cuanto es la que se encuentra en mejor situación de hacerlo, máxime si se trata de empresas que postulan por segunda o tercera vez en las licitaciones.

Posteriormente, al interior de la Comisión se dio lugar a una ronda de consultas y comentarios, cuyos principales aspectos se consignan a continuación.

El Honorable Senador señor Letelier preguntó si sería posible incorporar en este sistema de contratación pública a las empresas del Estado.

El señor Director de Compras y Contratación Pública explicó que dichas empresas efectivamente están excluidas de este mercado, dado que su propia institucionalidad les impide participar del mismo. Además, advirtió, este es un sistema de reciente implementación por lo que necesitaría de una evaluación mayor de su operación en el tiempo antes de extenderlo a otros usuarios, por cuanto, a pesar de la envergadura que actualmente alcanza y que genera un millón de contrataciones, es un sistema en proceso de consolidación.

La Honorable Senadora señora Matthei apuntó que, en todo caso, sí podrían ser incorporadas las empresas públicas tratándose de las compras de materiales o insumos de uso habitual o cotidiano como, por ejemplo, la compra de papel, tal como aconteció en el caso de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el Honorable Senador señor Longueira consultó por la reciente adjudicación para la administración del registro Chile Proveedores. Señaló que el sistema de contratación pública se explica no solamente en aras de la transparencia, sino que también en pro de la desconcentración, permitiendo el acceso de la pequeña y mediana empresa a la contratación con el Estado. En ese contexto agregó, el registro de proveedores estaba concebido como un servicio gratuito, lo que abría una oportunidad al pequeño y mediano empresario. Sin embargo, en la actualidad, la incorporación a tal registro es onerosa, debiendo pagarse una determinada suma de dinero en función de la información que se ingresa al mismo, con lo cual muchos pequeños y medianos empresarios pierden la posibilidad de incorporarse o de mantenerse en dicho registro.

El señor Director de Compras y Contratación Pública explicó que este tema fue materia del debate parlamentario durante la tramitación de la actual Ley de Contratación Pública, en la cual se creó el

registro de proveedores. A este respecto dicho análisis estableció que podrían efectuarse los cobros tendientes sólo a recuperar los costos operacionales del registro, lo cual, lejos de significar una barrera a las empresas, permite la mantención de un sistema que facilita los negocios mediante la creación de un verdadero archivo que, como tal, genera gastos de operación que es necesario cubrir, sobre todo durante el proceso de su implementación.

Agregó que actualmente figuran cerca de diez mil empresas inscritas y un gran número de ellas corresponde a la micro y pequeña empresa.

La Honorable Senadora señora Matthei consultó si el costo de inscripción en el registro es igual para todas las empresas. El Honorable Senador señor Longueira apuntó que, al parecer, ello depende de la información que se ingrese al mismo.

El señor Director de Compras y Contratación Pública respondió que el pago es diferenciado, esto es, la microempresa paga alrededor de cuatro veces menos que el valor que pagan las grandes empresas, siendo el monto mínimo de \$ 11.000.

En cuanto a la información que se ingresa al sistema, indicó que se trata de los mismos antecedentes requeridos antes de la existencia del registro, sólo que ahora se cursan de manera distinta, esto es, mientras antes se recurría a los métodos tradicionales destinados a obtener información en papel -trámites de suyo más engorrosos y más costosos-, hoy en día, por vía electrónica se concentra la información en una sola fuente de acceso masivo que, como tal, facilita los negocios de manera importante. Reiteró que las cifras demuestran que ha aumentado significativamente la competencia en el ámbito de las adquisiciones del Estado.

En cuanto a la adjudicación consultada, señaló que ésta se llevó a cabo mediante un proceso de licitación pública en el que participaron todos los operadores de gestión documental que hay en el país - que actualmente son cuatro- y, uno de ellos, que es una empresa asociada a la Cámara de Comercio de Santiago, obtuvo el mejor puntaje y se adjudicó la administración del mencionado registro de proveedores.

En lo que respecta a las disposiciones del proyecto de ley en estudio, la Honorable Senadora señora Matthei se refirió, en primer lugar, a la exigencia de exhibir un mejoramiento de las condiciones de empleo y remuneraciones. Señaló que son varias las precisiones que deben efectuarse a este respecto por cuanto la norma no señala, por ejemplo, qué se entenderá por "mejoramiento", ni cuánto puntaje más se asignará por ese concepto, así como tampoco indica quién evaluará dicha circunstancia. Agregó que el precepto, tal como está actualmente redactado, resulta impracticable. Tampoco resulta claro, añadió, cómo elegir entre dos

empresas, cuando una de ellas efectivamente mejora las condiciones laborales de sus trabajadores, pero la otra, que es nueva postulante, presenta condiciones de trabajo aún mejores que la anterior.

En segundo lugar, advirtió que uno de los principales problemas que se observan en este ámbito, es la existencia de empresas que cambian su razón social cada vez que les es necesario para eludir sus responsabilidades y continuar operando, por ejemplo, en otras regiones del país. Se trata de la misma empresa pero con una identificación distinta, tras la cual se encuentran los mismos socios que, en oportunidades anteriores, incumplieron abiertamente sus obligaciones, entre ellas, las derivadas de las leyes laborales y previsionales. Recordó que reiteradamente se ha instado para que este tipo de empresas sean eliminadas de los registros de proveedores de bienes y servicios, y se les impida participar en procesos de licitación.

En tercer término, Su Señoría se refirió a la extensión de la garantía para cubrir las obligaciones laborales y previsionales. A este respecto indicó que, en tal caso no resulta claro en qué situación quedará una empresa que, por ejemplo, es afectada por una situación grave que le ha impedido pagar las remuneraciones o las cotizaciones previsionales y que, sin embargo, ha hecho todos los esfuerzos para superar dicha situación, logrando, a lo menos, reducir ostensiblemente sus deudas. En tal caso, se le va a castigar por este hecho, reteniendo la garantía, aún cuando haya demostrado sus esfuerzos en superar el problema económico.

Por su parte, el Honorable Senador señor Longueira enfatizó que el espíritu o intención del proyecto de ley en estudio no se condice con su texto y, para demostrarlo, analizó las diversas disposiciones de la iniciativa legal.

En efecto, el numeral 1) del artículo único, que excluye de los procesos de licitación a quienes incurran en ciertas conductas antilaborales durante el lapso de los dos años anteriores, a su juicio, más que promover el cumplimiento de la legislación vigente, propicia la concentración en el ámbito de la prestación de servicios al Estado.

Además, agregó, si una empresa ha tenido problemas que le han impedido responder a sus obligaciones laborales y previsionales, pero que ha intentado cumplirlas, la contratación con el Estado podría representar una oportunidad de negocios que le permita regularizar su situación y, en tal caso, no debería obstaculizarse su participación en procesos de licitación. Manifestó estar de acuerdo en que los impedimentos se establezcan respecto quienes tienen una conducta permanente e histórica de incumplimiento legal, pero no así respecto de quien es sólo un infractor ocasional.

Indicó que si no se hace tal distinción, podría excluirse finalmente a un significativo número de empresarios, particularmente pequeños y medianos, para quienes contratar con el Estado representa una oportunidad para surgir de una circunstancia crítica y prosperar. Insistió en que la exigencia debe apuntar a la habitualidad en el incumplimiento y que, además, ello debe comprobarse de manera rigurosa a fin de que la medida de exclusión se justifique plenamente.

En lo que respecta a la letra a) del numeral 2), Su Señoría señaló que el mejoramiento de las condiciones de empleo y remuneraciones a que alude la norma, no está claramente definido. Nada se dice en cuanto a qué se entiende por tal mejoramiento. Ejemplificó con el caso de una empresa que presta servicios habituales al Estado en algún rubro y que efectivamente mejoró las condiciones laborales de sus empleados, pero que en una licitación se enfrenta a otra empresa que ofrece sus servicios por primera vez y cuyo nivel de remuneraciones es superior al de la anterior. Señaló que en dicho evento no hay un parámetro al cual ajustarse, porque bien podría excluirse a esta nueva empresa en atención al mayor puntaje o calificación que, según el proyecto, habría que otorgar a la empresa predecesora por este concepto.

En cuanto a la letra b) del numeral 2), referida a la necesidad de autorización para la subcontratación total o parcial de servicios, advirtió el señor Senador que se trata de una norma que no responde al actual concepto de empresa, en la cual la externalización de servicios es una práctica habitual y recurrente, que no desvirtúa el giro social de la empresa y que, incluso, aporta a su ejecución, como por ejemplo puede ser el servicio de aseo, de casino o de etiquetado de productos. La exigencia de autorización para subcontratar podría derivar en una indeseada falta de transparencia, ya que pese a tener subcontratados una serie de servicios, éstos no serán manifestados a fin de cumplir con este requerimiento. Asimismo, estimó inviable el ejercicio de esta facultad de autorizar la subcontratación.

En cuanto al numeral 3), relativo a la garantía, expresó que en la actualidad existen facultades para exigir el otorgamiento de garantías que resguarden el cumplimiento de las obligaciones, lo que, en todo caso, no obsta que se perfeccionen las normas vigentes si así fuera necesario.

A su turno, el Honorable Senador señor Muñoz Aburto abordó algunas de las inquietudes planteadas, las cuales, a su juicio, revelan que no se ha analizado el proyecto desde la óptica de su verdadero objetivo sino que desde perspectivas parciales.

Señaló que al disponer que las empresas que incurren en ciertos incumplimientos legales quedarán excluidas de la posibilidad de contratar con el Estado, no se hace más que recoger la experiencia constatada en nuestro país, la que evidencia un recurrente

incumplimiento de las normas laborales y previsionales por parte de tales empresas.

En materia de prueba, advirtió, no reviste mayor dificultad acreditar el respectivo incumplimiento. Se puede recurrir, por ejemplo, a los registros de las Administradoras de Fondos de Pensiones, de los cuales es posible obtener el dato preciso de las imposiciones declaradas y no pagadas.

Asimismo, señaló que en la actualidad efectivamente se eliminan desde los registros de proveedores a aquellas empresas o contratistas que incumplen la ley laboral y previsional, por lo que no procede sostener lo contrario.

Enfatizó Su Señoría que la iniciativa legal en estudio no tiene una redacción inadecuada, sino que responde a una innegable realidad nacional.

Citó el caso de las empresas de transporte marítimo que operan en las zonas extremas del país y que son subsidiadas por el Estado. Dichas empresas, a pesar del beneficio que reciben, no registran mejoramiento alguno en las condiciones laborales o de remuneraciones de sus trabajadores y, por tanto, si se atribuye una mayor calificación o puntaje a aquellas entidades que sí practican tal mejoramiento, se promoverá la participación de nuevas empresas, propiciando la competencia y permitiendo que otros agentes del mercado, efectivamente dispuestos a elevar las condiciones laborales de sus empleados, accedan a estos subsidios estatales.

En cuanto a definir o delimitar el mencionado mejoramiento de las condiciones de empleo y de remuneraciones explicó que, en verdad, se trata de obtener que, por lo menos, se pague más que el ingreso mínimo. Expresó no advertir inconveniente alguno en que si una empresa, que no ha prestado servicios al Estado con anterioridad, se presenta con un nivel superior de remuneraciones de sus trabajadores, resulte ser la que se adjudique el contrato licitado en lugar de otra que, postulando por segunda o tercera vez, si bien presenta un incremento en las remuneraciones de sus empleados, lo haya hecho en forma poco significativa.

En lo relativo a la situación de las empresas contratadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas para el Programa de Alimentación Escolar, señaló que, tal como ha indicado con anterioridad, en este caso existe una responsabilidad estatal de por medio, por cuanto las licitaciones se resuelven en favor de quienes ofrecen los menores precios y para alcanzar esos costos inferiores las remuneraciones de las trabajadoras se mantienen en el ingreso mínimo, son contratadas por diez meses y no se les otorga o paga el feriado anual.

Finalmente, en materia de subcontratación, señaló que la norma que exige una autorización de la entidad contratante para subcontratar, se explica porque ésta debe velar por la calidad del servicio contratado y, por tanto, es de suyo importante que esté en conocimiento y preste su aquiescencia para que se lleve a efecto cualquier subcontratación, sea total o parcial, que diga relación con el servicio licitado.

El Honorable Senador señor Letelier apuntó que, a su entender, el principal objetivo de este proyecto de ley es resguardar que las leyes laborales y previsionales se cumplan por parte de quienes contraten con el Estado. Ello evita, además, la competencia desleal.

Añadió que la realidad revela que existen empresas que acatan la normativa vigente y otras que no lo hacen, pero, en su opinión, nivelar hacia abajo no es la solución y, peor aún, podría significar dar una pésima señal.

Recordó que en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006, existe una norma, contenida en su artículo 6º, que obliga a calificar con nota deficiente en el área de administración del contrato, a las empresas contratistas y subcontratistas que ejecuten obras o presten servicios financiados con recursos fiscales y que incurran en incumplimientos de las leyes laborales y previsionales durante el desarrollo de tales contratos. Asimismo, dicha calificación debe formar parte de los registros respectivos y debe ser considerada en futuras licitaciones y adjudicaciones de contratos.

Dicha disposición, explicó, está inspirada en situaciones como la descrita por la Honorable Senadora señora Matthei, acerca de las empresas que no acatan la legislación vigente, incumplen sus obligaciones y luego cambian de razón social para continuar operando en otra región del país.

Precisó Su Señoría que por ello es necesario ser rigurosos a este respecto y establecer parámetros para que el Estado contrate sólo con quienes efectivamente cumplen las normas. Señaló compartir la idea de que si una empresa atraviesa un mal momento económico podría, por ejemplo, ser subsidiada, pero lo que no es aceptable es que sean los trabajadores quienes soporten en definitiva los costos de la gestión empresarial.

Insistió en que el criterio básico a que apunta la iniciativa legal, es que quienes no cumplan las leyes laborales y previsionales no puedan contratar con el Estado. Sin perjuicio de mejorar la redacción de la norma, ese es el principio básico a partir del cual se dispondrá todo lo demás. Así, si se van a establecer barreras para quienes incumplen la ley, posteriormente se decidirá si esas barreras se harán exigibles al momento de la contratación propiamente tal o si, como es su opinión, deben serlo con anterioridad, esto es, desde el momento mismo de la oferta. Igualmente, se

podrá analizar la posibilidad de extender la garantía pertinente a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales lo que, a su juicio, podría ser excesivo, sobre todo atendida la forma como funciona la microempresa.

Enseguida, manifestó que uno de los principales aspectos que hay que resolver dice relación con los instrumentos mediante los cuales se acreditará el incumplimiento legal. Agregó que para tales efectos se requieren verificadores objetivos y, en ese sentido, expresó compartir las sugerencias de la señora Directora del Trabajo en cuanto a recurrir, por ejemplo, al registro de sanciones por no pago de remuneraciones. Asimismo, podría analizarse la posibilidad de incluir un sistema de registro de los socios que integran las entidades que incurrir en incumplimiento legal en este ámbito.

Por otra parte, también fue de la opinión de establecer ciertos criterios objetivos que permitan definir lo que se entiende por mejoramiento de las condiciones de empleo y de remuneraciones. Hizo presente que en la actualidad existen empresas del Estado que han incluido en las bases de sus licitaciones algunas cláusulas para que, en igualdad de condiciones, efectivamente se privilegie a aquellos postulantes que presenten mejores niveles remuneracionales de sus trabajadores.

Por su parte, el Honorable Senador señor Allamand manifestó sus aprensiones en torno a los efectos que, en la práctica, podrían tener las disposiciones en análisis.

En primer lugar, apuntó cierta inadvertencia en las normas propuestas, porque no se condicen con la forma como funciona el mundo empresarial. Puso como ejemplo el caso de una empresa cuyos administradores o empleadores hayan incurrido en prácticas antisindicales pero que, posteriormente, es adquirida por un grupo empresarial distinto que sí observa a cabalidad la normativa vigente. Al tenor de las disposiciones en estudio, esa entidad no podría postular a una licitación pública ya que registraría sanciones en su contra. Advirtió que esta situación es de ordinaria ocurrencia en el ámbito de los negocios y, en consecuencia, si la norma aplicable será la que está en proyecto, inevitablemente se terminará perjudicando a quienes se esperaba favorecer.

En cuanto al mejoramiento de condiciones laborales como factor a calificar con mayor puntaje en los procesos de licitación, también advirtió un efecto negativo no deseado. Ejemplificó, nuevamente, con el caso de dos empresas que ofrecen al Estado la prestación de un mismo servicio. Sin embargo, una de ellas es objeto de una defraudación que la deja al borde de la quiebra, razón por la cual no está en posibilidad de incrementar las remuneraciones de sus trabajadores. Ello significará, conforme a las normas en análisis, que perderá su opción a adjudicarse una contratación que, a mayor abundamiento, probablemente le habría reportado la oportunidad de superar el problema económico.

Finalmente, hizo hincapié en que no se trata de proteger a quienes incumplen la ley, sino de estar atentos ante ciertas situaciones que erradamente podrían quedar cubiertas por la norma. Indicó que el ejemplo en este caso también sería el de la empresa que por circunstancias externas que la afectaron gravemente -como puede ser un fraude-, no puede temporalmente cumplir con sus obligaciones laborales y previsionales. Insistió en que, si bien no debe haber ninguna permisibilidad respecto del incumplimiento legal, no es menos cierto que existen casos, como los descritos, que ameritan una revisión a fin de no propiciar efectos no deseados de la ley.

El Honorable Senador señor Letelier apuntó que debe resguardarse el cumplimiento de las normas vigentes así como también debe desincentivarse la competencia desleal. A la vez, advirtió que el análisis casuístico debe efectuarse con precaución porque puede conducir al extremo de justificar la prescindencia de la norma.

Además, agregó Su Señoría, si bien efectivamente puede haber situaciones especiales, normalmente éstas son excepcionales y no impiden que se establezcan normas para la generalidad de los casos.

Enfatizó que en esta etapa de la tramitación de la ley, es preciso arribar a criterios comunes, sin perjuicio de que, posteriormente, se busque la redacción más apropiada para la norma.

El Honorable Senador señor Allamand hizo presente que la tarea de legislar en materias laborales es particularmente difícil de abordar, por cuanto es posible generar efectos no deseados que, a la postre, se traducen en dejar en la indefensión a quienes justamente se pretendía proteger.

La Honorable Senadora señora Matthei advirtió que la ley, tal como está propuesta, es muy difícil de aplicar, y consultó a los representantes de Chile Compra, como principales ejecutores de la misma, cómo estiman que estas normas serán llevadas a la práctica.

El Honorable Senador señor Longueira reiteró que si bien la intención o espíritu del proyecto se orienta en el sentido correcto, su texto genera efectos contraproducentes dadas las imprecisiones de que adolece, por ejemplo, qué se entenderá por habitualidad, qué significa la infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores, por qué el plazo de dos años anteriores a la licitación o qué es mejorar las remuneraciones.

Insistió en que las situaciones coyunturales deben distinguirse de las que son habituales, porque no puede recibir el mismo tratamiento un empresario que, por hechos ajenos a su voluntad, enfrenta una crisis económica y no puede pagar a sus trabajadores, que el empresario que tiene por costumbre no responder a sus obligaciones

laborales y previsionales. Si bien este incumplimiento permanente es inaceptable, no por ello se va a perjudicar a quien intenta regularizar una situación que involuntariamente lo afecta y para quien la contratación con el Estado podría, incluso, representar una oportunidad para tales efectos.

Asimismo, enfatizó que el Estado chileno cuenta con las facultades necesarias para incorporar en las bases de sus licitaciones todos los requerimientos que estime procedentes y, entre ellos, es perfectamente factible que incorpore alguno relativo al cabal cumplimiento de la legislación laboral y previsional. Ello, aún cuando signifique elevar el nivel de exigencias y asumir un mayor costo fiscal, contribuiría a la transparencia del sistema.

Finalmente, reiteró su aprensión en relación a la autorización que se requiere para subcontratar total o parcialmente los servicios, por estimar que se trata de un procedimiento impracticable y que, peor aún, podría conducir a una falta de transparencia.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social expresó que el Ejecutivo considera esta iniciativa legal como un instrumento adecuado para el mejoramiento de los estándares de cumplimiento laboral y previsional entre los prestadores de servicios al Estado. Asimismo, ofreció la colaboración del Ministerio al que representa para el estudio pormenorizado del proyecto, en aras de su perfeccionamiento.

El Honorable Senador señor Allamand señaló que para analizar este tema sería apropiado contar con mayor información acerca de cómo se verifican los incumplimientos legales -laborales y previsionales-, cuáles son los verdaderos puntos de conflicto en este ámbito, porque así podría enfrentarse el problema desde sus causas y detectar, por ejemplo, si es un tema de falta de fiscalización o un vacío legal.

Reiteró que la legislación en estas materias es difícil de abordar, porque puede dar lugar a efectos no deseados. Para evitar eso, es necesario esclarecer que si bien no se validará a los incumplidores tampoco se perjudicará a los que cumplan.

El Honorable Senador señor Letelier refutó lo anterior señalando que el proyecto no perjudica a quienes cumplen la ley, sino que pretende impedir la entrada a la contratación pública a quienes no cumplen sus obligaciones legales.

Finalmente, el señor Director de Compras y Contratación Pública, recogiendo las observaciones vertidas, formuló algunos comentarios al proyecto de ley.

En primer lugar, entre los aspectos que podrían dar lugar a complicaciones de orden práctico, mencionó la autorización para

la subcontratación de servicios -mecanismo que en la actualidad es de regular ocurrencia-, y la extensión de la boleta de garantía cuya finalidad, en principio, es cautelar la seriedad de la oferta o el cumplimiento íntegro y oportuno de las obligaciones emanadas del contrato.

Asimismo, señaló que el objeto de las bases de licitación es, en términos generales, establecer los requisitos, plazos, criterios de evaluación y adjudicación y, para tales efectos, la actual Ley de Contratación Pública habilita a la entidad licitante para disponer los requerimientos que sean pertinentes no sólo para obtener los menores costos, sino también en pro de la calidad del servicio. Destacó que ello ya acontece en la práctica hoy en día.

En lo que respecta al registro de las empresas, indicó que su finalidad es precisamente aportar mayor información en relación a las mismas y que en la actualidad el sistema efectivamente recibe y registra los antecedentes provenientes del Boletín de Información Laboral.

Agregó que el sistema de contratación pública es de reciente implementación en nuestro país, destacando que ha respondido a las necesidades y exigencias de compradores y proveedores.

Concluyó señalando que podría resultar de utilidad para la Comisión tener a la vista más información acerca del comportamiento que registran las empresas en relación al cumplimiento de sus obligaciones legales, a fin de definir la real dimensión del problema que se enfrenta en esta materia, ya que la realidad muestra no sólo casos negativos sino también otros tantos positivos en orden a acatar las normas y a resolver toda situación irregular. Seguidamente ofreció la cooperación de la entidad que dirige para proporcionar a la Comisión la información que resulte atinente para un análisis más acucioso del tema.

Finalmente, los miembros de la Comisión estuvieron contestes con los fundamentos y objetivos del proyecto de ley en informe, no sólo en aras de la transparencia que debe inspirar el sistema de contratación de bienes y servicios por parte del Estado, sino que, además, para el debido resguardo de los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios con motivo de dicha contratación pública.

- Conforme a lo anterior, puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Allamand, Letelier y Muñoz Aburto.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

Artículo único

El proyecto de ley en informe consta de un artículo único, que modifica la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, de la siguiente forma:

Número 1

Agrega la siguiente frase final en el inciso primero del artículo 4°:

"Quedarán excluidos quienes, al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social, así como aquellas empresas condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años."

Cabe señalar que el aludido inciso primero del artículo 4° dispone que podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto señaló que la referida disposición se encuadra en el marco de otras tantas modificaciones incorporadas a nuestra legislación laboral en orden a resguardar el pago de las remuneraciones y cotizaciones previsionales de los trabajadores y, en general, para garantizar el respecto de sus derechos fundamentales.

Hizo presente que, además, la exclusión que se consagra, afectaría a los interesados durante un período acotado, esto es, los dos años anteriores a la postulación en el respectivo proceso de licitación -pública o privada- o contratación directa, según sea el caso.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que, en esta materia, coexisten dos aspectos relevantes. Por una parte, existe la aspiración de que el Estado sea un buen empleador, para lo cual resulta imperioso evitar que éste contrate con quienes, a su vez, no cumplen las leyes laborales y previsionales. Lo anterior, añadió, es particularmente importante si se considera que la mayoría de los servicios que se ejecutan

para la actividad estatal, se desarrollan por intermedio de terceros, y no en forma directa.

Por el otro lado, agregó, el numeral 1 en comento recoge la noción de derechos fundamentales del trabajador, la cual ha sido acotada por el propio ordenamiento jurídico laboral y, por tanto, no resulta un concepto impreciso o extremadamente amplio.

Finalmente, manifestó que, a su juicio, es muy breve el plazo de dos años que se propone para el período durante el cual los afectados por la norma quedarán excluidos de los procesos de licitación. En efecto, explicó, podría darse el caso de empresas que tengan un largo historial de conductas contrarias a las buenas prácticas laborales, pero que, justo los dos años anteriores a la respectiva postulación, no registren ningún comportamiento de ese tipo, quedando, por tanto, habilitadas para participar en tales procesos. Por consiguiente, en su opinión, dicho período debería comprender un lapso mayor con el objeto de que efectivamente postulen quienes, en forma permanente, han dado estricto cumplimiento a la normativa vigente.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que el referido plazo de dos años, obedece a la necesidad de hacer coincidir dicho término con el plazo general de prescripción de los derechos emanados del contrato de trabajo, el cual, precisamente, es de dos años. Se trata, entonces, de un ajuste en la ley en aras de la debida correspondencia y armonía de todas las normas laborales.

Asimismo, recordó, si bien el proyecto de ley originalmente contemplaba un lapso de cinco años para los efectos señalados, durante su estudio en la Cámara de Diputados, uno de los argumentos esgrimidos para reducir dicho plazo a dos años fue que, si se contempla un período más extenso, mayor es la posibilidad de que una empresa incumplidora de la ley cambie de propietarios y, en tal evento, no parecería razonable ni justo que la nueva administración deba asumir los costos de una deficiente gestión anterior, y de la cual, en verdad, no es responsable.

Por su parte, el Honorable Senador señor Allamand señaló que, si bien comparte la inspiración de la norma, tiene algunas inquietudes a su respecto. En efecto, precisó, la disposición en estudio excluye de los procesos de licitación a quienes “registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social”, así como también a “aquellas empresas condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador”, es decir, aplica una misma regla a situaciones que, en su opinión, son completamente distintas, particularmente la relativa al no pago de las remuneraciones.

Para ejemplificar lo anterior, señaló que podría darse el caso de una empresa que es objeto de una defraudación o a la que

no le es pagado un importante contrato, colocándola en una desmedrada situación financiera que le impida cumplir sus compromisos económicos, incluyendo el pago de los sueldos de sus trabajadores. Se trataría, entonces, de un hecho ajeno a la voluntad del empleador, pero que lo lleva a incurrir en un incumplimiento legal. En tal evento, añadió, no resulta lógico dejar a esta empresa al margen de los procesos de licitación, por una circunstancia que, en el fondo, no le es imputable, lo cual podría generar una situación de completa iniquidad. De ahí entonces que, a su juicio, deberían separarse los conceptos y aplicar la exclusión cuando se trate de prácticas antisindicales o vulneración de los derechos fundamentales, caso en el cual, sin lugar a dudas, tal medida amerita ser aplicada.

El Honorable Senador señor Letelier indicó que si un empleador no puede pagar lo que corresponde a sus trabajadores, entonces debe quedar inhabilitada para contratar con el Estado. Añadió que, en la práctica, se han registrado casos lamentables en este sentido y, por tanto, la ley debe evitar que se repitan.

Finalmente, el Honorable Senador señor Allamand solicitó efectuar votación separada de la siguiente oración contenida en el numeral 1 del artículo único del proyecto: “registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social”.

Anunció su voto en contra respecto de la frase citada, por los motivos antes descritos, esto es, considerando que pueden producirse situaciones no imputables al empleador que, aun contra su voluntad, le impidan cumplir sus obligaciones legales, contractuales y laborales. Asimismo, anticipó que, en lo restante, votaría a favor del precepto.

- De conformidad a lo anterior, puesta en votación la oración “registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social”, contenida en el número 1 en análisis, fue aprobada por 3 votos a favor y 1 en contra. Votaron por la afirmativa los Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, y por la negativa el Honorable Senador señor Allamand.

- Sometido a votación el texto restante del número 1 en comento, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Allamand, Letelier y Muñoz Aburto.

En la siguiente sesión, la Honorable Senadora señora Matthei manifestó, respecto a este número 1, ya aprobado, que personeros de varias radios o pequeños canales de televisión por cable de la región que representa le han expresado que están luchando por sobrevivir, y que de pronto algunos proveedores les postergan los pagos y, a su vez, ello les significa atrasarse en sus pagos, por lo que con esta normativa, especialmente con el período de festividades de aquí a fines de año, ninguna

institución pública podría contratarles avisos, mermando sus ingresos e impidiéndoles con ello pagarle a sus trabajadores, a los que a veces dejan de cancelarles porque terceros se atrasan en los pagos. Por lo anterior, Su Señoría solicitó se pudiera escuchar a la Asociación que agrupa a dichos medios de comunicación, porque lo que podría ocurrir es que esas pequeñas empresas al disminuir sus ingresos, por no poder contratar con instituciones de la Administración del Estado, caigan en falencia y desaparezcan. Enfatizó, qua a veces por ser tan estrictos a la larga terminamos perjudicando a quienes queremos favorecer.

El Honorable Senador señor Allamand manifestó que, precisamente, esa fue la línea argumental que planteó cuando se votó este número 1, lo que fue desechado por la mayoría de los miembros de la Comisión. Por ello, en su oportunidad, pidió votación separada para la parte que se refiere a los saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social, la que votó negativamente, pues ello posibilita insistir respecto a este punto cuando se debata el proyecto en la Sala.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto manifestó tener una línea argumental distinta a la expresada por la Honorable Senadora señora Matthei, porque también ha conversado con otras personas que trabajan en televisión en canales regionales, lamentablemente con experiencias muy desagradables. Aun cuando se trata de instituciones que obtienen buenos contratos, a los periodistas se les paga, en el mejor de los casos, un ingreso mínimo mensual y no se les enteran sus cotizaciones previsionales. Agregó el señor Senador, que el problema no es porque se tenga más o menos contratos con entidades públicas, que podría ser entendible con lo que ha reseñado la Honorable Senadora señora Matthei, sino que lo que hay es una mala práctica que también se replica en algunas radios, pagándose pésimas remuneraciones y no cancelando las cotizaciones de seguridad social.

El Honorable Senador señor Letelier, respecto a la inquietud planteada por la Honorable Senadora señora Matthei, manifestó, en primer término, que este proyecto la Comisión lo ha analizado por varios meses y lo deseable es despacharlo a la brevedad. En segundo lugar, expresó que se sumaba al planteamiento de la señora Senadora, pero no en el ámbito de este proyecto de ley, porque sí es pertinente tener presente una situación que afecta a todos los Ministerios, atendido que en la Ley de Presupuestos se aprobó que, a lo menos, el 30% de los fondos fiscales para difusión y publicidad deben utilizarse en los medios de comunicación regionales. Lo que sucede es que la empresa privada no contrata con los medios de difusión pequeños o regionales, y el Estado tampoco está cumpliendo su rol en esta materia. Su Señoría agregó que no es partidario de que si una empresa no le paga a sus trabajadores pueda contratar con el Estado. Aquí también hay una situación en que hay muchas micro o pequeñas empresas a las cuales las empresas grandes no les pagan o no lo hacen oportunamente.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social expresó, sólo como una reflexión, que podría pensarse que aquellos que tengan algún tipo de deuda de la naturaleza a que se refiere el proyecto, para poder postular a la licitación tendrían que hacerlo sobre la base de un compromiso con tiempo acotado para cumplir obligatoriamente con pagar la deuda. Es importante que los saldos insolutos de lo que se adeuda a los trabajadores se pague, cautelando que las empresas que participan en este tipo de licitaciones actúen con más rigurosidad y cumplan sus obligaciones. Si la Comisión lo estimare pertinente podría generarse un mecanismo al efecto.

La Honorable Senadora señora Alvear expresó que le parece importante lo planteado. Más aún, piensa que el pago que una institución pública debiera hacer por estos contratos, si existen deudas con los trabajadores por cotizaciones previsionales, debiera destinarse directamente por esa institución a pagar las imposiciones, sin siquiera pasar dicho pago por la empresa deudora, pues de esa manera se evitaría que los trabajadores queden en una situación de una laguna previsional, que será algo difícil de recuperar.

El Honorable Senador señor Letelier expresó que, en su concepto, aquí hay un tema de principios que no podría relativizarse, sin perjuicio de que pueda haber situaciones excepcionales como lo ha planteado la Honorable Senadora señora Matthei, pero en todo caso cualquier solución tendría que diferenciar las distintas situaciones, pues hay personas que arman una empresa y en forma abusiva son incumplidores o no le pagan a los trabajadores o tampoco les efectúan sus cotizaciones de seguridad social. Su Señoría entiende que todos están de acuerdo en que el Estado no debe estar vinculado a malos empleadores, ni que el Estado sea un mal empleador. Cuando uno dice que estos saldos insolutos son por prestaciones que se realizaron, una empresa debería tener las garantías establecidas de poder cubrir las remuneraciones y las cotizaciones previsionales de sus trabajadores. El señor Senador expresó que no tendría inconveniente en buscar una solución a situaciones excepcionales, pero cuando se fija un criterio pro trabajador, ello no debe hacerse en base a un futuro contrato con una institución pública, porque dicho contrato tiene que ser para cumplir cierto servicio y pagar las remuneraciones de los trabajadores que para ello laboran, porque de lo contrario se estaría estableciendo un mecanismo tipo bicicleta, donde, ante una nueva obra, los recursos que son para pagar a los trabajadores que en ella se desempeñan, se usarían para pagar algo distinto, aunque sea para destinarlos a solventar saldos insolutos que se deban a otros trabajadores.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social expresó que podría pensarse para abordar el tema en un mecanismo de responsabilidad social, como hoy existe en la normativa legal sobre subcontratación, mediante un pago por subrogación, y así, al primer estado de pago el contratista o el prestador del servicio tendrá que presentar sus liquidaciones de pagos de remuneraciones y cotizaciones previsionales,

y si ello estuviere dispuesto en las bases de la licitación, quienes contraten con las instituciones de la Administración del Estado sabrán que si hay saldos insolutos de los rubros ya señalados, el organismo público retendrá lo pertinente y pagará directamente los saldos insolutos.

La Honorable Senadora señora Matthei, en relación al razonamiento efectuado anteriormente por el Honorable Senador señor Letelier, manifestó que su planteamiento y el de los parlamentarios de su sector, al usar como ejemplo a las PYME, no es una forma de defender a los malos empresarios, pues ello no es así. Explicó que, por ejemplo, el año 1997 los pequeños empresarios se vieron afectados por una enorme baja en la demanda de sus productos y al mismo tiempo por un alza en las tasas de interés. Ahora bien, las PYMES tuvieron que soportar, en general, un financiamiento con créditos rotatorios afectos a tasas de interés diferentes y en aumento, pues no tienen acceso a créditos por 5 a 10 años, con tasa fija, como sucede con las grandes empresas. Entonces, cuando se enfrentan a una situación de ese estilo, sencillamente dejan de cumplir compromisos, pues también alguien les deja de pagar a ellas. Su Señoría piensa que no es tan fácil establecer en una ley en que condiciones se pueden celebrar este tipo de contratos y en que otras no, pues las condiciones cambian, y lo que fue razonable para el año 1997 o 1998, en que vino una crisis, hoy no lo es; por tanto, piensa que la fórmula es que si estas personas o empresas quieren tener este tipo de contratos, sepan que mientras tengan cualquier obligación remuneracional o previsional pendiente, todo el dinero que les corresponda recibir se destinará a pagar las deudas por dichos conceptos.

Agregó la señora Senadora que se puede incluso establecer una prelación, de manera que lo primero que deba pagarse es lo que corresponde a los trabajadores que están laborando en el nuevo contrato, y después empezar a solventar los saldos insolutos más antiguos. Se podrán establecer prelación, pero lo importante es que el empresario no reciba personalmente pago alguno, mientras existan deudas por remuneraciones o cotizaciones de seguridad social.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social manifestó que lo importante de este intercambio de ideas, es que se pueda asegurar al máximo que lo que se le adeuda por una empresa a los trabajadores se pague, especialmente porque esas deudas de remuneraciones y por cotizaciones de seguridad social existen, y se trata de terminar con esos saldos insolutos, evitando que ello sea una conducta habitual.

Al término de este intercambio de opiniones, los miembros de la Comisión y los representantes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social estuvieron contestes en que el Ejecutivo analice la posibilidad de una fórmula que se traduzca en una proposición que vaya por la vía de una alternativa para las micro y pequeñas empresas.

En la sesión siguiente, reabierto el debate por acuerdo unánime de los miembros de la Comisión, el Ejecutivo presentó una proposición que suprime en el texto que se agregaba al inciso primero del artículo 4° de la ley N° 19.886, la frase “registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social, así como aquellas empresas”, e incorpora un inciso segundo, nuevo, del siguiente tenor:

“En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones y/o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, el primer estado de pago producto del contrato licitado deberá ser destinado al pago de dichas obligaciones, pudiendo el servicio respectivo cancelar por subrogación a los trabajadores que corresponda y a las entidades de seguridad social en el caso de las obligaciones previsionales. El respectivo servicio podrá, sin embargo, exigir que sea la empresa contratada la que proceda a dichos pagos y le presente los comprobantes y planillas que demuestren el total cumplimiento de la obligación. Si el primer pago del contrato no fuere suficiente para cubrir la totalidad de los pagos, se imputarán de la misma forma los siguientes estados de pago, hasta el total cumplimiento de la misma. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la empresa contratada, dará derecho a dar por terminado el respectivo contrato, pudiendo llamarse a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar.”.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que el Ejecutivo se comprometió a realizar ciertos aportes en relación al proyecto. En primer término, se planteó la posibilidad de que una empresa que teniendo pendientes cumplimientos laborales o previsionales pudiera postular a una licitación de Chilecompra quedando obligada a destinar los primeros estados de pago para extinguir las obligaciones pendientes, en el entendido de que pequeñas o medianas empresas podrían tener en las mencionadas licitaciones la única posibilidad de solventar las deudas laborales y previsionales con sus trabajadores. Es en ese sentido que se propone un inciso segundo al artículo 4° como el transcrito.

El Honorable Senador señor Longueira advirtió que la propuesta en discusión puede no ser una solución para las pequeñas y medianas empresas, porque, aunque la solución presentada está bien encaminada, es muy exigente por tener que saldarse la deuda con el primer estado de pago. Piensa que debiera establecerse un descuento mensual u otra solución similar que permita dar una verdadera oportunidad a las señaladas empresas.

El Honorable Senador señor Letelier expresó que la idea inicial del proyecto es que no puedan contratar con el Estado personas con obligaciones laborales pendientes, siendo muy complicado el saber cuál es la razón por la que una empresa ha incumplido las

obligaciones de este orden. Por lo anterior, dar posibilidades más allá del primer estado de pago no le parece adecuado.

El asesor legislativo del señor Ministro indicó que la propuesta apunta a salvar la situación de una empresa pequeña que tenga pendientes obligaciones de una cuantía baja o que por motivos excepcionales no ha podido cumplirlas.

El Honorable Senador señor Allamand manifestó que la norma planteada por el Ejecutivo estaría bien, debido a que deja abierta la posibilidad de que si el primer pago no es suficiente para cumplir las obligaciones insolutas se pueda completar con los siguientes estados de pago.

Por otro lado, planteó una duda de constitucionalidad referida a la norma, con relación a si sería de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por incidir ésta en materias propias de la seguridad social.

El señor Subsecretario del Trabajo señaló que, efectivamente, se encuentra contemplada la posibilidad de que el pago se realice en varios meses, además, considera que no sería una buena solución consignar el número de meses en que se puede cumplir la obligación, dado que, se puede tratar de un contrato de varios años en que dos o tres meses no guarden correspondencia con la deuda y las necesidades de la empresa.

El Honorable Senador señor Longueira explicó que el entiende que si el total del primer estado de pago no alcanza a cubrir el saldo insoluto se continúa con el segundo estado de pago y así sucesivamente, haciendo inviable la situación de la empresa respecto de todas sus obligaciones.

En dicho sentido no comparte la propuesta, piensa que se debe separar la situación del que no cumple sus obligaciones con los trabajadores porque no quiere, de aquel que no las cumple porque no puede debido a una circunstancia específica y que merece la oportunidad para poder cumplirlas. Propuso, para distinguir ambas situaciones, criterios como el de la reiteración de obligaciones laborales impagas y el que se permita parcializar el pago de la deuda dentro de los primeros meses del contrato.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto señaló que parte de la base que una empresa que tenga una gran deuda no podrá adjudicarse este tipo de contratos.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social manifestó que con la legislación actual un trabajador puede recurrir solicitando el embargo de los dineros de un contrato para obtener el pago de lo que se adeuda. En este sentido, entiende que lo que hace el proyecto en

discusión es otorgar la posibilidad de participar en una licitación a una empresa con obligaciones insolutas, y le parece posible establecer que se pueda destinar sólo una parte de los estados de pago para satisfacer dichas obligaciones. Además, sostuvo que la propuesta tiene que ver con la administración del cobro de ciertos dineros adeudados y no con normas de seguridad social.

El Honorable Senador señor Allamand indicó que se presentan varias alternativas para resolver el punto planteado por el Honorable Senador señor Longueira, entre las que se incluye la fijación de un porcentaje de cada uno de los estados de pago destinados a solventar la deuda existente antes de la finalización del contrato.

El señor Subsecretario del Trabajo sostuvo que la fijación de un porcentaje determinado también crea dificultades, porque resulta muy rígido en relación a las obligaciones del empleador, dado que, puede ocurrir que el 80% del estado de pago corresponda a remuneraciones de los actuales trabajadores, impidiendo que el empleador destine los recursos necesarios para el pago de las deudas laborales y previsionales a las que se refiere el proyecto.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social expresó tener dudas acerca de la pertinencia de esa propuesta para autorizar a destinar un porcentaje del estado de pago para cumplir obligaciones insolutas, debido a que se limitaría la posibilidad de que un trabajador accione para obtener la satisfacción de la totalidad de su crédito, generando una suerte de inembargabilidad de una parte de los estados de pago. Piensa que la manera de resolver el planteamiento realizado sería establecer que los primeros estados de pago producto del contrato licitado, deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones.

El Honorable Senador señor Longueira señaló que con la modificación propuesta votará aprobando el numeral, sin perjuicio de que presentará una indicación, dado que piensa que lo razonable es hacer viable la situación de los empleadores para que puedan postular a las licitaciones, y para eso cree que se necesita establecer una fórmula que permita pagar las deudas durante la primera mitad de la vigencia del contrato licitado o alguna otra similar.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que lo que se hace con esta norma es posibilitar que empresas con deudas laborales y previsionales puedan participar de las licitaciones de la Administración del Estado, lo que, en ningún caso, obsta a la posibilidad de que un trabajador emprenda acciones judiciales destinadas a obtener el cobro de los dineros que se le adeuden por el empleador. En ese sentido, la propuesta apunta a regular la permanencia de una empresa que mantiene obligaciones incumplidas durante la vigencia del contrato celebrado con la Administración.

A continuación, los representantes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social propusieron el siguiente texto como inciso segundo, nuevo:

“En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones debiendo la empresa acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses. El respectivo servicio deberá exigir que la empresa contratada proceda a dichos pagos y le presente los comprobantes y planillas que demuestren el total cumplimiento de la obligación. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la empresa contratada, dará derecho a dar por terminado el respectivo contrato, pudiendo llamarse a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar.”.

La Honorable Senadora señora Alvear manifestó su conformidad con la última redacción propuesta la que, a su juicio, sería la que mejor puede resolver el problema planteado.

- Sometido a votación el número 1 en comento, con la proposición del Ejecutivo adecuada como se ha transcrito precedentemente, y otras enmiendas de carácter formal, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Allamand, Longueira y Muñoz Aburto.

Número 2

Modifica el artículo 6º, cuyo texto actual es el que se transcribe a continuación:

“Artículo 6º.- Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros. Estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni sólo atender al precio de la oferta.

En todo caso, la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones.”.

Las enmiendas propuestas por este número 2 están contenidas en sus letras a) y b).

Letra a)

Su texto es el siguiente:

“a) Intercálase, en el inciso primero, a continuación del punto seguido que sucede a la palabra “futuros”, lo siguiente:

“En el caso de la prestación de servicios habituales, que deban proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, se otorgará mayor puntaje o calificación a aquellos postulantes que habiendo prestado el servicio durante el período inmediatamente anterior, exhibieren un mejoramiento en sus condiciones de empleo y remuneraciones.”.

El Honorable Senador señor Letelier recordó que la norma propuesta tiene su origen en situaciones laborales como las derivadas de una huelga legal realizada por los trabajadores que prestan el servicio de extracción de basura, para la obtención de ciertos beneficios, entre ellos, el incremento de sus remuneraciones y una mejoría en sus condiciones laborales. Sin embargo, una vez vuelto a licitar el servicio por el municipio respectivo, dichos trabajadores perdieron todos sus logros y, a pesar de haber conseguido el aumento de sus remuneraciones, éstas fueron posteriormente reducidas al ingreso mínimo.

Por su parte, la Honorable Senadora señora Alvear señaló compartir el objetivo de la disposición en análisis, sin perjuicio de lo cual, manifestó su preocupación en torno a la situación que pudiera afectar a las empresas pequeñas, particularmente a las microempresas, con motivo de la aplicación de esta norma.

En efecto, explicó, una de las propuestas que se han estudiado para fortalecer a las MIPYMES, consiste en establecer que un porcentaje de las compras públicas se efectuará a las pequeñas empresas, a fin de ofrecer a éstas una herramienta que les permita surgir y consolidarse. Añadió que este es un mecanismo que actualmente se aplica en muchos países y con exitosos resultados.

Sin embargo, una exigencia como la que impone la norma en estudio, podría significar un obstáculo para la participación de las MIPYMES en el sistema de contratación pública, con lo cual, más que favorecerlas, se las perjudicaría, especialmente en cuanto a sus posibilidades de crecimiento y consolidación.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto señaló que las normas en análisis, en verdad, no están dirigidas a las microempresas, las cuales, en el ámbito empresarial chileno, se caracterizan por su alto grado de cumplimiento y responsabilidad. Agregó que esta regulación está más bien concebida respecto de las medianas empresas que son las que, por lo general, se adjudican, por períodos consecutivos, los servicios licitados por el Estado. Para tales efectos, acotó, estas empresas

reducen sus costos de producción y lo hacen ya sea a costa de las remuneraciones de sus trabajadores, estableciéndolas en el mínimo legal, o, ya sea impidiendo a sus empleados recurrir al mecanismo de la negociación colectiva para mejorar sus condiciones laborales.

Para graficar lo anterior, citó dos ejemplos. El primero, correspondiente a las empresas que prestan servicios de alimentación en los establecimientos escolares, las cuales pagan el ingreso mínimo a sus trabajadores, particularmente a las manipuladoras de alimentos, con lo cual ofrecen un servicio más barato que, a la postre, les significa adjudicarse el contrato licitado. El segundo ejemplo, añadió, surge a propósito de ciertas agencias navieras subsidiadas por el Estado y que operan en la zona sur de nuestro país. Recordó especialmente el caso de una empresa marítima cuyos empleados ejecutaron una prolongada huelga legal, tras la cual no obtuvieron ninguno de los beneficios reclamados y, peor aún, sólo derivaron en la desarticulación del movimiento sindical y en la desaparición de los sindicatos. No obstante lo anterior, la empresa mantuvo el servicio licitado. En consecuencia, se trata de que los postulantes a las diversas licitaciones tengan claro que, para acceder a contratar con el Estado, es imperativo no sólo cumplir a cabalidad el ordenamiento jurídico laboral y previsional, sino que también demostrar mejoramientos en las condiciones remuneracionales y laborales de sus trabajadores.

El Honorable Senador señor Letelier indicó que el tema de las MIPYMES debe ser analizado con motivo de la consagración del respectivo estatuto que las regule y fomente, y, en dicha oportunidad, podría estudiarse la posibilidad de establecer que un determinado porcentaje de las compras públicas se efectuará directamente a la micro y pequeña empresa, incluso, definiendo lo que se entenderá por cada una de ellas para tales efectos. Sin embargo, enfatizó, esa es materia de otro debate que deberá desarrollarse en el marco de la instauración del referido estatuto.

En cuanto al asunto en análisis, agregó, es necesario esclarecer dos situaciones que, a su juicio, son completamente distintas. Por una parte, están las empresas postulantes que, habiendo prestado con anterioridad el servicio objeto de licitación, exhiben un mejoramiento en las condiciones remuneracionales y laborales de sus trabajadores. Por la otra, están aquellas empresas que, postulando por primera vez, registran mejores condiciones salariales y laborales de sus empleados. Se trata de conceptos que es preciso diferenciar a fin de valorarlos en su propio mérito al momento de resolver la respectiva adjudicación.

En efecto, explicó, el referido “mejoramiento” involucra un progreso en el desenvolvimiento de las relaciones laborales, con procesos de diálogo que arribaron a buen término, demostrando la existencia de vínculos constructivos entre empleadores y trabajadores. Ello, apuntó, merece un reconocimiento, por cuanto tiene una gran significación en lo que respecta a la responsabilidad social de la empresa. Siendo así, premiar este

mejoramiento laboral con el otorgamiento de un mayor puntaje a quienes demuestren haberlo efectuado, es una forma de concretar dicho reconocimiento.

El Honorable Senador señor Allamand señaló que el mejoramiento laboral ayudaría a definir la licitación tratándose de dos postulantes que ya antes han prestado al Estado el servicio requerido. La diferencia se produce cuando en el proceso de selección aparece un tercero, que no ha ejecutado el servicio en virtud de licitaciones anteriores, pero que registra condiciones remuneracionales y laborales derechamente superiores a las de los dos postulantes precedentes. En tal evento, apuntó, este último debería adjudicarse el respectivo contrato. En tal sentido, sugirió, la norma en comento podría simplemente señalar que se otorgará mayor puntaje a quienes exhiban mejores condiciones de empleo y remuneraciones.

El Honorable Senador señor Letelier insistió en que “mejorar” las condiciones de trabajo no es lo mismo que exhibir “mejores” condiciones laborales. Ello porque, lo primero, importa una superación en relación a una situación anterior, lo que no sucede, en cambio, respecto de lo segundo. Añadió que cuando se desarrollan óptimas relaciones laborales hay que valorarlo y, por tanto, merece en este caso un puntaje mayor. Recalcó que, por lo demás, no hay que perder de vista que se están revisando los diferentes elementos que han de ser considerados para resolver los procesos de contratación pública y, si bien la remuneración es uno de los factores susceptibles de dicha evaluación, no es el único, ya que existen otros tantos de igual o mayor importancia que aquél. Ejemplificó con el caso de una empresa de extracción de basura, donde tan relevante como el sueldo, es la circunstancia de que los trabajadores cuenten con las condiciones de higiene y seguridad que resguarden su estado de salud.

El Honorable Diputado señor Tuma advirtió la importancia de la igualdad de oportunidades que deben tener los oferentes. Desde esa perspectiva, añadió, no parece ecuánime que un nuevo postulante que ha establecido mejores condiciones de empleo y de remuneraciones, no obtenga un puntaje a lo menos similar al de quien ha prestado el servicio en el período anterior, pero que altera la libre y leal competencia. Agregó que, si bien se busca un beneficio para los trabajadores, ello no debe afectar la competitividad en igualdad de condiciones. Lo anterior, además, resguardaría la participación de la pequeña empresa en estos procesos de contratación. Se trata, entonces, de que todos puedan acceder al sistema del mismo modo.

El señor Subsecretario del Trabajo apuntó que la situación de la pequeña empresa debe ser analizada a la luz del estatuto que regule específicamente dicha materia. En cuanto a los participantes en los procesos de licitación, indicó que efectivamente la intervención de nuevos oferentes también amerita un cierto resguardo, por cuanto no se advertiría razón para supeditar la licitación al prestador de servicios vigente, dificultando la incorporación de nuevos postulantes.

El Honorable Senador señor Letelier aclaró que se trata de otorgar mayor puntaje a aquellos oferentes antiguos que presentan un mejoramiento en sus condiciones de trabajo, y otro tanto a los nuevos postulantes cuya realidad laboral es aún mejor. En consecuencia, acotó, a cada caso debe atribuirse un puntaje en particular, considerando los diversos elementos de evaluación, entre ellos, las remuneraciones, las condiciones laborales o la situación financiera de la empresa. La suma de todos esos puntajes según los factores evaluados, resolverá el proceso de calificación y definirá la adjudicación.

El Honorable Diputado señor Tuma añadió que, al tenor de lo expresado por el Honorable Senador señor Letelier, el objetivo trazado es premiar el buen comportamiento laboral del empleador, así como su óptima relación con los trabajadores y el cumplimiento de la legislación vigente. Sin embargo, sugirió, ello tal vez no debería relacionarse con las mejores condiciones de empleo y de remuneraciones, sino que con el comportamiento que registra la empresa en la Dirección del Trabajo. En efecto, explicó, si ésta no presenta denuncias en su contra ni observaciones por parte de la entidad fiscalizadora, revelaría una conducta que efectivamente ameritaría ser valorada y favorecida con un puntaje mayor.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social aclaró que el numeral 1 del artículo único en estudio, se refiere precisamente a la situación descrita por Su Señoría, en cuanto establece que no podrán postular en estos procesos de selección aquellas empresas que han tenido una determinada cantidad y calidad de infracciones a la legislación laboral durante los dos años anteriores. Ahora bien, superada esa primera etapa y definido quienes sí podrán intervenir, entre ellos preferirán quienes obtengan mayor puntaje con motivo de factores tales como las condiciones de empleo y remuneraciones. En ese sentido, parece lógico que compitan con igualdad de oportunidades quienes hayan tenido el servicio anteriormente licitado y quienes se postulan por primera vez, a fin de que aquellos que efectivamente ofrezcan las mejores condiciones laborales, sean vigentes o nuevos, se adjudiquen la respectiva contratación.

El Honorable Senador señor Letelier reiteró que son muchas las variables que son evaluadas para estos efectos, todas con una estimación especial, configurando complejos procesos de calificación. Sin embargo, la ponderación del costo final del servicio a veces supera la valoración de otros factores, como las condiciones de empleo de los trabajadores. Dicha situación, acotó, es la que se quiere evitar y, para ello, se establecería que las mejores condiciones o el mejoramiento de las mismas, recibirán un puntaje mayor. Ahora bien, cuánto puntaje o cómo se ponderará cada factor, será materia del respectivo reglamento, ya que aquí sólo se está disponiendo que tal valoración ha de ser mayor en un caso u otro.

Reiteró que el conjunto de los elementos evaluados resolverán la licitación y así, por ejemplo, podría darse el caso de

que quien ofreció las mejores condiciones de empleo y, a la vez, presta el servicio a un menor costo, gane la postulación. Sin embargo, si ello no coincide y quien figura como mejor empleador no es el mismo que ofrece el precio final más conveniente, de igual manera debería preferir en la elección.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que, en los procesos de licitación que se ejecutan mediante el sistema de Chile Compra, se realiza un complejo análisis de un conjunto de antecedentes en los que se ponderan muchas variables, entre ellas la responsabilidad de la empresa y su estabilidad financiera, por cuanto normalmente los servicios son licitados para un período de varios meses o, incluso, por uno o dos años. Hay que considerar, además, que a estas postulaciones se presentan empresas de similares características, por lo que establecer diferencias que permitan definir la licitación es una ardua tarea. A ello se suma que muchos de estos servicios son de alta sensibilidad social, como lo es la repartición de alimentos en jardines infantiles o escuelas. Por consiguiente, estos procesos involucran una serie de etapas de preselección, de gran complejidad, tras las cuales las empresas que logran superar tales fases, son las que van siendo clasificadas para las instancias finales. En estas últimas, regularmente se concentran los oferentes de mayor similitud entre sí y, por tanto, es aquí donde cobran importancia elementos tales como las condiciones de empleo y remuneraciones en que se desempeñan sus trabajadores. Es decir, en estas etapas todas las empresas son económicamente solventes y cuentan con una capacidad de garantía suficiente. En este esquema, el proyecto de ley en análisis incorporaría un nuevo elemento a ser evaluado dentro de este conjunto de antecedentes, y que dice relación con un factor laboral hasta ahora inexistente, esto es, las condiciones de empleo y remuneraciones de los trabajadores de estas empresas ya preseleccionadas sobre una base de igualdad y participación. Se trata, entonces, de un factor a estimar en las etapas finales del proceso y que, como tal, podría incidir en el resultado del mismo.

La Honorable Senadora señora Alvear señaló que, al tenor de las opiniones vertidas, sería necesario modificar el texto del precepto en análisis. Para tales efectos, propuso eliminar del mismo la oración “habiendo prestado el servicio durante el período inmediatamente anterior”, con lo cual quedaría claro que la norma se aplicaría tanto a los antiguos como a los nuevos oferentes.

El Honorable Senador señor Allamand se sumó a dicha propuesta, reiterando que la disposición debe indicar que el mayor puntaje se asignará a los postulantes que exhiban mejores condiciones de empleo y remuneraciones.

Por su parte el Honorable Senador señor Letelier señaló que, si se están regulando dos situaciones distintas, deberían también contemplarse en la ley dos normas diferentes. Propuso, entonces, establecer como regla general la de atribuir mayor calificación a quienes exhiban mejores condiciones de empleo y remuneraciones. Junto a ello, agregar que,

asimismo, se otorgará puntaje adicional a aquellos postulantes que, habiendo prestado servicios durante el período inmediatamente anterior, exhibieren un mejoramiento en sus condiciones de empleo y remuneraciones. De esta forma, acotó, se consagrarían en la ley los dos conceptos a los que antes hizo referencia.

El Honorable Senador señor Longueira se manifestó contrario a las licitaciones donde predominan los elementos subjetivos de evaluación, los que, finalmente, conducen a una excesiva concentración. Señaló que ese ha sido uno de los grandes problemas aún no resueltos en nuestro país en esta materia. Añadió que el sistema de licitación en la Administración del Estado, en los municipios, y en el área pública en general, se ha construido sobre la base de una mezcla de factores de diversa índole, sean económicos, técnicos, etcétera, pero que siempre conducen a que las adjudicaciones deriven en sendos monopolios. Ejemplificó con el caso del servicio de extracción de basura, donde se exige -sin razón aparente-, experiencia previa para su ejecución, lo que continúa generando más concentración.

Expresó que es necesario revertir esa situación, instaurando un sistema conforme al cual en las propias bases de licitación, el Estado establezca una serie de requisitos objetivos mínimos que deben cumplirse para poder postular a las mismas, como por ejemplo, requerir un determinado nivel de remuneraciones de los trabajadores. Con ello, además, se resguardarían la igualdad de oportunidades y las posibilidades de participación.

El Honorable Senador señor Letelier acotó que, para tales efectos, podría establecerse en la propia ley un sistema de tarifas que defina los sueldos para estos efectos.

El Honorable Senador señor Longueira indicó que, más que crear un mecanismo de tarifas, se trata de hacer más objetiva la clasificación y garantizar una competencia en igualdad de oportunidades. Nuevamente citó como ejemplo el caso del servicio de extracción de basura, específicamente el que se ejecuta en la ciudad de Santiago, respecto del cual, con motivo de un acuerdo alcanzado con la Intendencia, se logró fijar el sueldo de los trabajadores del rubro en una cantidad superior al ingreso mínimo mensual. Se obtuvo tal incremento, acotó, a pesar de que en las respectivas bases de licitación ello no estuvo contemplado, lo que revela su indiscutida trascendencia.

En general, añadió, se trata de no continuar creando instrumentos que, a la postre, terminan siendo subjetivos y que, como tales, dependen de las interpretaciones y ponderaciones que se hagan. A ello podría conducir, por ejemplo, la norma en análisis que contempla mejores puntajes en función de mejores sueldos, lo cual, finalmente, sólo genera concentración económica por cuanto las empresas más grandes resultan ser las únicas capaces de cumplir, excluyendo a las más pequeñas.

En consecuencia, si se quiere evitar que sólo las empresas que pagan el sueldo mínimo a sus trabajadores sean las que se adjudiquen los servicios licitados por el Estado, debería incorporarse en las propias bases, una exigencia relativa a las remuneraciones, señalando el piso mínimo que las empresas deberán pagar a sus empleados para poder postular a una contratación estatal.

La Honorable Senadora señora Alvear señaló que una medida como la descrita podría excluir de estos procesos de licitación a las pequeñas empresas, las que, normalmente, sólo están en posición de pagar a sus trabajadores el ingreso mínimo mensual. Es decir, se dejaría al margen del sistema a las empresas que, precisamente, se intenta fortalecer ya que, no obstante su emprendimiento, se encuentran en permanente vulnerabilidad, sobre todo mientras no se dicte el respectivo estatuto regulatorio de las mismas.

El Honorable Senador señor Letelier advirtió que la concentración no se produce por otorgar mayor puntaje a las empresas que registren mejores sueldos. Muy por el contrario, añadió, sin la norma propuesta, actualmente se genera tal concentración, especialmente en áreas como la entrega de alimentos a los escolares o la extracción de basura.

El Honorable Senador señor Allamand indicó que es necesario encontrar un punto de solución que concilie las diversas preocupaciones manifestadas en esta materia. Sostuvo que, si bien comparte la inquietud en torno a las MIPYMES, no es menos cierto que también hace fuerza el argumento relativo a la indeseada concentración que se produce. Por tanto, acotó, debe encontrarse una respuesta que permita premiar a quienes ofrezcan mejores condiciones de empleo y remuneraciones, pero sin que ello conduzca a la concentración. De lo contrario, apuntó, se corre el riesgo de que, en definitiva, se perjudique a quienes se pretende beneficiar.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social recordó que el proyecto de ley en estudio, en su texto original, contenía un guarismo fijo por concepto de remuneraciones, propuesta que, sin embargo, fue modificada durante la tramitación de la iniciativa legal en la Cámara de Diputados. Añadió que, si se determina que los sueldos de los trabajadores pertenecientes a las empresas oferentes deben corresponder a una cierta cantidad preestablecida, lo que en definitiva podría suceder es que el Estado termine pagando los montos no cubiertos, debiendo hacerse cargo de una obligación que, en verdad, es propia de los contratistas. En consecuencia, lo importante es que realmente haya una consideración de tipo laboral, para que, a su vez, no sea el trabajador el que termine subvencionando el menor costo de la propuesta, en desmedro de su propia remuneración.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó, el Ejecutivo prestó especial atención a este proyecto atendido el hecho de que

efectivamente en el sistema vigente de contratación pública no existían requisitos de orden laboral que fuera necesario cumplir para postular a un servicio en licitación, y ello, a pesar de que el sistema de contratación que opera vía Chile Compra ha significado un gran avance en materia de transparencia y de eficiencia en el uso de los recursos.

Finalmente, los miembros de la Comisión estuvieron contestes en efectuar las siguientes enmiendas a la norma en estudio: suprimir la oración “habiendo prestado el servicio durante el período inmediatamente anterior,” y, además, reemplazar la frase “un mejoramiento en sus” por la palabra “mejores”. Lo anterior, a fin de permitir que en los procesos de contratación pública, postulen tanto oferentes antiguos como nuevos y que, entre ellos, obtengan mayor puntaje o calificación aquéllos que exhiban mejores condiciones de empleo y remuneraciones. Ello, en aras de la igualdad de oportunidades de participación y competencia.

- Puesta en votación la letra a) del numeral 2 del artículo único del proyecto, fue aprobada, con las enmiendas reseñadas precedentemente, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Allamand, Letelier, Longueira y Muñoz Aburto.

A continuación, **los Honorables Senadores señores Letelier y Muñoz Aburto presentaron una indicación** para incorporar a la citada letra a) del numeral 2, un inciso nuevo del siguiente tenor:

“Asimismo, si los respectivos contratos de trabajo se encontraren vigentes al mes de diciembre, se entenderán prorrogados por los meses de enero y febrero siempre que el trabajador tenga una antigüedad superior a seis meses, siéndoles aplicables para su terminación lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 19.070.”.

Cabe señalar que el artículo 60 de la citada ley N° 19.070 -que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación-, regula la terminación del contrato de trabajo de los profesionales de la educación en el sector particular.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que la norma propuesta dice relación con la situación que actualmente afecta a las manipuladoras de alimentos que laboran en establecimientos escolares. Explicó que estas trabajadoras prestan servicios durante los diez meses correspondientes al período escolar, dejando de percibir sus remuneraciones durante los meses de enero y febrero. Posteriormente, son nuevamente contratadas en el mes de marzo para el siguiente período educacional.

El Honorable Senador señor Allamand consultó la razón para contemplar en la norma sólo a estas trabajadoras.

El Honorable Senador señor Letelier aclaró que la disposición propuesta surgió a raíz de la situación de las manipuladoras de alimentos, pero que, en verdad, dicho precepto se aplicaría a todos los trabajadores que se encuentren en situación similar.

El Honorable Senador señor Allamand advirtió que una norma como la propuesta por la indicación en comento, podría afectar seriamente la forma de efectuar la contratación de los trabajadores en la empresa privada, lo cual podría significar una excesiva ingerencia en la misma y en su capacidad para gestionar sus negocios. Se alterarían, por ejemplo, entre otras normas, las relativas a los contratos de trabajo de plazo fijo. Para graficar lo señalado, ejemplificó con el caso de una empresa que habiéndose adjudicado un servicio por dos años, instaura un sistema de renovación anual de su personal. Al tenor de la normativa sugerida, dicha rotación de empleados no podría ejecutarse. Consultó, finalmente, la opinión del Ejecutivo en esta materia.

El señor Subsecretario del Trabajo señaló que la norma en estudio no estaría dirigida al sector privado en general, sino que a aquellas empresas que sean proveedoras de servicios al Estado. En todo caso, apuntó, se trata de una situación similar a la de los profesores y auxiliares de la educación, quienes si bien interrumpen sus servicios en los meses de enero y febrero, continúan percibiendo sus remuneraciones.

El Honorable Senador señor Letelier apuntó que, en primer término, la norma se aplicaría a las empresas que prestan sus servicios al Estado, y no a todo el sector empresarial privado. En segundo lugar, acotó, el empleo no puede ser tan precario como para mantener a los trabajadores en servicio durante diez meses al año, para luego despedirlos por los otros dos meses y, finalmente, contratarlos de nuevo para el período siguiente.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social señaló que la disposición propuesta no es nueva para nuestro ordenamiento jurídico, ya que una norma de similar tenor se contempla en el Código del Trabajo y cuyo principio orientador es evitar que en la actividad docente -que por su propia naturaleza se desarrolla entre marzo y diciembre-, se dé solución de continuidad a los contratos en diciembre, para volver a contratar al personal en marzo, esquivando el pago de las remuneraciones de los meses de enero y febrero, así como también impidiendo la acumulación de años de servicios.

En efecto, precisó, el artículo 75 del Código del Trabajo dispone que cualquiera sea el sistema de contratación del personal docente de los establecimientos de educación básica y media o su equivalente, los contratos de trabajo vigentes al mes de diciembre se entenderán prorrogados por los meses de enero y febrero, siempre que el docente tenga más de seis meses continuos de servicio en el mismo establecimiento. Por otra parte, para los efectos de poner término a los

respectivos contratos de trabajo, el artículo 60 de la ley N° 19.070, prescribe que el aviso de despido debe otorgarse con, a lo menos, sesenta días de anticipación y que, de no ser así, tal desahucio no producirá efecto alguno y el contrato continuará vigente. Recalcó que, para un profesor que es despedido en los meses de enero o febrero, prácticamente le es imposible ser contratado a partir de marzo, época en la cual la dotación docente ya está plenamente estructurada en todo establecimiento educacional.

Ahora bien, añadió, en el caso que nos ocupa lo que se quiere resguardar es la continuidad laboral y, para ello, según lo propuesto, se incluiría en las bases de licitación la exigencia de pagar las remuneraciones de los meses de enero y febrero, cuando los contratos de trabajo estén vigentes a diciembre, incorporando como un costo fijo del servicio doce remuneraciones anuales, en lugar de diez.

El Honorable Senador señor Allamand advirtió que lo anterior podría significar el riesgo de que se reduzcan las remuneraciones de estos trabajadores, para distribuir la misma cantidad pagada hasta ahora, pero en un mayor número de meses.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social señaló que, por lo general, estos empleados trabajan por el ingreso mínimo mensual, por lo que no podría rebajarse aún más su monto.

Por su parte, el Honorable Senador señor Longueira planteó si la indicación en análisis sería, además, presentada por el Ejecutivo.

El Honorable Senador señor Letelier advirtió que ello no sería necesario por cuanto se trata sólo de establecer un requisito más para la contratación pública de servicios, requisito que, por lo demás, es de índole laboral y, por tanto, de iniciativa parlamentaria.

El Honorable Senador señor Allamand refutó lo anterior, señalando que disponer que se pagarán remuneraciones durante ciertos meses en los que no se prestará servicio alguno, es otorgar un beneficio económico a los trabajadores, lo cual, a la luz de la norma constitucional pertinente, corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Bajo dicho entendido, la propuesta sería inconstitucional.

El Honorable Senador señor Letelier discrepó de dicha opinión, manifestando que no es atinente que el Ejecutivo patrocine la indicación presentada, por cuanto la figura del patrocinio, técnicamente, no existe. Desde el punto de vista de fondo, señaló que tampoco se trata de una materia de exclusiva iniciativa presidencial, toda vez que la disposición en cuestión se refiere al establecimiento de un nuevo requisito para postular a una contratación pública, específicamente referido a las condiciones que

deben reunir los contratos de trabajo que celebren las empresas postulantes en resguardo de la continuidad laboral. Es decir, no se está modificando norma contractual alguna, sino que se están fijando las reglas a las cuales deberán someterse quienes quieran contratar con el Estado. Añadió que, establecer un requisito de tal naturaleza, es equivalente a promover vía moción parlamentaria la reducción de la jornada laboral, como ocurrió en su oportunidad.

El señor Subsecretario del Trabajo enfatizó que la norma propuesta no significa un aumento del gasto, por cuanto el costo por concepto de remuneraciones en lugar de distribuirse en diez meses, lo será en doce.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto señaló que los licitantes deberán considerar en sus costos las respectivas remuneraciones por toda la anualidad.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social aclaró que la extensión del contrato de trabajo no significa necesariamente un aumento de las remuneraciones, y ello, desde una doble perspectiva. Por una parte, si el contrato de trabajo estuviere vigente, ya tendría pactadas sus condiciones salariales, y la prolongación por dos meses no importa un incremento de las mismas. Por otra parte, cabe la posibilidad de que al postular a la licitación los trabajadores ni siquiera estén contratados, evento en el cual difícilmente podría producirse un aumento de algo que todavía no existe. Un incremento del sueldo se daría, por ejemplo, si se estableciese que las remuneraciones durante los meses de enero y febrero serán un tanto por ciento mayor.

El Honorable Senador señor Allamand insistió en que sí se produce un cambio en las condiciones originalmente pactadas en el contrato de trabajo, y que, además, se estaría imponiendo al sector privado que asuma obligatoriamente dicho cambio, afectando las formas de contratación. Lo anterior, porque la norma declara, sin más, la prórroga de determinados contratos laborales.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que la norma propuesta sólo está disponiendo, por anticipado, los requisitos que deberán cumplir quienes deseen contratar con el Estado la prestación de un servicio licitado. No se trata, en consecuencia, de un cambio de las condiciones contractuales, sino que, simplemente, del establecimiento a priori de las reglas a las que habrá que someterse para participar en el sistema de contratación pública.

El Honorable Senador señor Allamand reiteró que, de la redacción de la norma propuesta, se desprende una incidencia directa en la contratación laboral, por cuanto declara prorrogados los contratos de trabajo de determinadas características.

El señor Subsecretario del Trabajo hizo presente que la norma del artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución Política de la República, establece diversas materias cuya iniciativa legal corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, y que todas ellas están referidas a un tema económico o financiero, ya sea porque implican gastos o bien porque otorgan un beneficio pecuniario. Ninguno de dichos aspectos, apuntó, corresponde al caso en estudio.

El Honorable Senador señor Allamand refutó lo anterior, señalando que la extensión temporal del contrato de trabajo, conlleva necesariamente el otorgamiento de un beneficio económico, cual es la remuneración correlativa.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social indicó que la norma en análisis sólo está reproduciendo lo ya establecido en el artículo 75 del Código del Trabajo para los docentes, en el sentido de disponer que, en lo sucesivo, cuando las empresas que se adjudiquen un servicio licitado por el Estado, registren contratos de trabajo vigentes al mes de diciembre, tales contratos deberán entenderse prorrogados durante los meses de enero y febrero. Lo anterior, es resguardo de la continuidad laboral de los empleados que se desempeñan en tales servicios, cuando éstos, enfatizó, son prestados para el Estado.

El Honorable Senador señor Longueira no compartió el argumento que distingue entre los contratos vigentes y los futuros para sostener la constitucionalidad de la misma. En su opinión, en ninguno de los dos casos se podría imponer la disposición propuesta.

El Honorable Senador señor Allamand reiteró que la redacción de la norma es la que induce a confusión, generando reparos sobre la constitucionalidad de la norma. Enfatizó que el precepto incide en los contratos de trabajo celebrados en el sector privado, introduciendo una condición distinta no contemplada originalmente. Asimismo, hizo presente el vacío legal que podría producirse cuando el contrato de trabajo se celebre a plazo fijo con fecha de terminación en noviembre, toda vez que, al tenor de la norma en comento, la prórroga de los contratos laborales sólo procedería cuando éstos se encuentren vigentes al mes de diciembre.

El Honorable Senador señor Longueira expresó estar de acuerdo con la idea de fondo propuesta. Sin embargo, manifestó su preocupación por el elemento temporal que ella involucra y por cuál será el límite del mismo. En efecto, explicó, en el caso que se estudia se prorrogaría en dos meses la relación laboral dada la estacionalidad propia de la actividad escolar. No obstante, consultó, que sucederá en aquellos casos en que el servicio se preste durante nueve meses y, por tanto, resten tres meses para cumplir la respectiva anualidad.

Asimismo, enfatizó, es muy importante definir con precisión a quiénes se aplicará esta norma, explicitando sus destinatarios,

porque pueden haber otros tantos trabajadores que se encuentren en situación similar a la de las manipuladoras de alimentos a quienes se ha hecho referencia.

Hizo presente, además, que en esta clase de servicios, en general, los trabajadores cuentan con cierta estabilidad laboral, aun cuando efectivamente no reciben remuneraciones durante enero y febrero; sin embargo, en verdad, no son objeto de constante rotación. Concluyó insistiendo en que sería necesario especificar el segmento de trabajadores a los cuales la norma se estaría refiriendo.

Finalmente, los miembros de la Comisión coincidieron en que la norma propuesta requeriría algunos ajustes en su redacción.

- Atendida la consideración anterior, los autores de la indicación en estudio, la retiraron.

Enseguida, **los Honorables Senadores señores Letelier y Muñoz Aburto presentaron una nueva indicación**, para incorporar en la letra a) del numeral 2, un inciso segundo del siguiente tenor:

“Asimismo, en aquellos contratos de prestación de servicios para establecimientos escolares y pre-escolares, los contratos de trabajo de las manipuladoras de alimentos deberán contemplar el pago de las remuneraciones de los meses de enero y febrero.”.

Los miembros de la Comisión compartieron el texto propuesto por la nueva indicación presentada, por estimar que se ajusta más al espíritu y objetivos de la norma en proyecto.

Asimismo, coincidieron en que tal disposición sólo producirá efectos hacia lo futuro, en la medida que, debiendo dicha exigencia ser parte de las respectivas bases de licitación, sólo será aplicable a las contrataciones públicas que se lleven a efecto con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, sin tener, por tanto, aplicación retroactiva. Finalmente, solicitaron dejar constancia de ello en el presente informe, para los efectos de la historia fidedigna de la ley.

Por su parte, el señor Subsecretario del Trabajo destacó que la norma sugerida por la indicación hace justicia en relación a las manipuladoras de alimentos que, vía licitación del servicio por el Estado, se desempeñan en los establecimientos escolares. Lo anterior, por cuanto, hasta la fecha, son las únicas trabajadoras excluidas del régimen especial de prórroga del contrato de trabajo contemplado en nuestra legislación para el personal docente y no docente que labora en el ámbito de la educación.

- Puesta en votación la indicación transcrita precedentemente, fue aprobada por la unanimidad de los miembros

presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Allamand, Letelier, Longueira y Muñoz Aburto, ubicando la normativa como letra b), del número 2.

Letra b)

Su texto es el siguiente:

“b) Agrégase el siguiente inciso segundo:

“Asimismo, el prestador no podrá subcontratar total o parcialmente el servicio sin autorización expresa de la entidad contratante.”.

Al analizar esta letra b), los miembros de la Comisión y los representantes del Ejecutivo tuvieron presente que el artículo 15 de la misma ley N° 19.886, que se está modificando, se refiere a esta materia disponiendo lo siguiente:

“Artículo 15.- El contratante podrá concertar con terceros la ejecución parcial del contrato, sin perjuicio de que la responsabilidad y la obligación de su cumplimiento permanecerá en el contratista adjudicado.

Con todo, no procederá la subcontratación en los casos especialmente previstos en el reglamento o ante una disposición expresa contenida en las respectivas bases de licitación.”.

En razón de lo anterior, la Comisión estimó que no se justificaría la modificación propuesta en la letra b) para el artículo 6° de la ley N° 19.886, puesto que el artículo 15 de la misma ley permite que no haya subcontratación cuando ello se prescribe expresamente en las bases de la licitación y, si así no se hiciera, en todo caso, de acuerdo al mismo artículo 15, la responsabilidad y cumplimiento del contrato siempre permanecerá en el contratista adjudicado.

Enseguida, la Comisión estimó necesario contemplar que cuando se permita la subcontratación, quien vaya a ser el subcontratista deberá cumplir con las mismas exigencias que para el contratista se han incorporado por este proyecto de ley,

Los representantes del Ejecutivo estuvieron contestes en ello y comprometieron traer a la Comisión una proposición en el sentido expresado precedentemente.

Posteriormente, los representantes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social entregaron la aludida proposición, solicitando que se ubique en el número 1 del artículo único. Su texto es el siguiente:

“Si la empresa prestadora del servicio, subcontratare parcialmente algunas labores del mismo, la empresa subcontratista igualmente deberá cumplir con los requisitos señalados en este artículo.”.

- Puesto en votación el texto transcrito precedentemente, se aprobó por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Allamand, Letelier y Muñoz Aburto, ubicando la norma en el señalado número 1, como un inciso tercero, nuevo, del artículo 4° de la ley N° 19.886.

Número 3

Modifica el artículo 11, que actualmente prescribe lo siguiente:

“Artículo 11.- La respectiva entidad licitante requerirá, en conformidad al reglamento, la constitución de las garantías que estime necesarias para asegurar la seriedad de las ofertas presentadas y el fiel y oportuno cumplimiento del contrato definitivo, en la forma y por los medios que lo establezcan las respectivas bases de la licitación.

Las garantías que se estimen necesarias para asegurar la seriedad de las ofertas y el fiel y oportuno cumplimiento del contrato definitivo, deberán ser fijadas en un monto tal que sin desmedrar su finalidad no desincentiven la participación de oferentes al llamado de licitación o propuesta.

Con cargo a estas cauciones podrán hacerse efectivas las multas y demás sanciones que afecten a los contratistas.

Sólo podrán entregarse anticipos a un contratante, si se cauciona debida e íntegramente su valor.”.

Las enmiendas que propone el número 3 en análisis, están contenidas en los literales a) y b), que se transcriben a continuación:

“a) Incorpórase la siguiente frase final en su inciso primero:

“Tratándose de la prestación de servicios, dichas garantías deberán asegurar, además, el pago de las obligaciones laborales y sociales con los trabajadores de los contratantes y permanecerán vigentes hasta 60 días hábiles después de recepcionadas las obras o culminados los contratos.

b) Agrégase, en su inciso segundo, a continuación de la palabra “ofertas”, la frase: “, el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores”.”.

La Honorable Senadora señora Matthei expresó que le parece razonable la normativa propuesta, pero piensa que habría que agregar una norma sobre responsabilidad en materia de boletas de garantía. Ello, porque en la práctica ocurre que algunas municipalidades no piden la boleta de garantía o no la hacen efectiva antes de su vencimiento, debiendo hacerlo. Esas responsabilidades también deberían ser para los servicios o entidades públicas respecto a estas licitaciones, por cuanto todas estas situaciones de incumplimiento, en definitiva, perjudican a los trabajadores.

El Honorable Senador señor Allamand coincidió en el planteamiento precedente, manifestando que conocía situaciones de esa especie, acaecidas en el caso de Chiledeportes, con garantías no ejecutadas o hechas exigibles oportunamente. Manifestó que debería haber una sanción pecuniaria para los responsables de estas situaciones, sin perjuicio de las sanciones administrativas.

El Honorable Senador señor Letelier manifestó, en primer lugar, su acuerdo con las modificaciones propuestas en el número 3 en análisis. En segundo término, respecto a lo planteado por la Honorable Senadora señora Matthei expresó que lo compartía, pero expresó dudas en cuanto a si es una materia propia de este proyecto de ley.

El Honorable Senador señor Allamand expresó su acuerdo en la extensión de la garantía a las obligaciones laborales y previsionales. Manifestó que por ello, justamente, es importante que existan responsabilidades y sanciones específicas por no hacer efectivas las boletas de garantía oportunamente, pues de lo contrario las modificaciones que se están introduciendo por este numeral 3 del artículo único del proyecto no tendrían una aplicación práctica, al no haber una efectiva y oportuna ejecución de las garantías, para lo cual tiene que haber responsables específicos y sanciones adecuadas.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto manifestó su acuerdo con lo propuesto por los Honorables Senadores señora Matthei y señor Allamand, porque sin perjuicio de la ampliación de la cobertura de las garantías, es necesario respaldar el que se cumplan las obligaciones laborales y previsionales con los trabajadores.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social expresó que lo importante es fijar la responsabilidad de forma tal que exista una persona responsable y que por tanto se pueda hacer efectiva, al margen de cual sea la sanción que se establezca. A continuación, ofreció que la Secretaría de Estado a su cargo estudiará y propondrá a la Comisión una norma sobre la materia.

En la sesión siguiente el Ejecutivo presentó una propuesta que agrega una frase final al literal a) del N° 3 del proyecto:

“Los jefes de servicio serán directamente responsables de la custodia, mantención y vigencia de las garantías solicitadas.”.

El Honorable Senador señor Allamand expresó su deseo de dejar constancia de que, no obstante estar de acuerdo con el fondo de la norma, piensa abstenerse en la votación, porque cree que se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República al referirse a las obligaciones previsionales.

El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social señaló que lo único que se ha hecho en la propuesta es aclarar y cambiar las obligaciones sociales por las obligaciones previsionales, y sólo se agregó la responsabilidad directa de la jefatura del servicio en lo relativo a las garantías.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto planteó que le parecía mejor eliminar la referencia a las obligaciones previsionales manteniendo la referencia a las obligaciones sociales, solucionando así el problema planteado por el Honorable Senador señor Allamand.

Se deja constancia de que el aspecto previsional está resuelto por el artículo 20 de la ley N° 17.322, relativo a que las garantías en los contratos sobre faenas o servicios con contratistas o subcontratistas se entienden, sin necesidad de estipulación expresa, constituidas para responder, además, del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social.

Ahora bien, para que no se vaya a entender que el presente proyecto introduce alguna modificación a lo establecido por dicho cuerpo legal, se resolvió intercalar además, en la letra a) de este número 3, después de la palabra “contratantes”, lo siguiente: “, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley N° 17.322,”.

- En virtud de lo expuesto, las letras a) y b) del numeral 3 se aprobaron, con las enmiendas reseñadas anteriormente y otras de carácter formal, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Allamand, Longueira y Muñoz Aburto.

- - -

MODIFICACIONES

En conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene a honra proponeros aprobar el proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, con las siguientes modificaciones:

Artículo único

Número 1

Sustituirlo por el siguiente:

“1.- Modifícase el artículo 4º, del siguiente modo:

a) Agrégase, al final del inciso primero, después del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: “Quedarán excluidos quienes, al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años.”.

b) Incorpóranse los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando los incisos segundo a séptimo a ser incisos cuarto a noveno, respectivamente:

“En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones, debiendo la empresa acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses. El respectivo servicio deberá exigir que la empresa contratada proceda a dichos pagos y le presente los comprobantes y planillas que demuestren el total cumplimiento de la obligación. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la empresa contratada, dará derecho a dar por terminado el respectivo contrato, pudiendo llamarse a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar.

Si la empresa prestadora del servicio, subcontratare parcialmente algunas labores del mismo, la empresa subcontratista deberá igualmente cumplir con los requisitos señalados en este artículo.”.

(Unanimidad 4x0 para el primer inciso que se agrega. Unanimidad 3x0, para el segundo inciso que se adiciona)

Número 2

Letra a)

Reemplazar, en la modificación que esta letra a) propone, las frases “a aquellos postulantes que habiendo prestado el servicio durante el período inmediatamente anterior, exhibieren un mejoramiento en sus condiciones de empleo y remuneraciones.”, por la que sigue: “a aquellos postulantes que exhibieren mejores condiciones de empleo y remuneraciones.”.

(Unanimidad 5x0)

Letra b)

Reemplazarla por la que sigue:

“b) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el inciso segundo a ser inciso tercero:

“Asimismo, en los contratos de prestación de servicios para establecimientos escolares y pre-escolares, los contratos de trabajo de las manipuladoras de alimentos deberán contemplar el pago de las remuneraciones de los meses de enero y febrero.”.

(Unanimidad 4x0)

Número 3

Letra a)

- Sustituir su encabezamiento por el que sigue:

“a) Incorpóranse las siguientes oraciones al final de su inciso primero:”.

- Intercalar, en el texto que se agrega al final del inciso primero, a continuación de la palabra “contratantes”, lo siguiente: “, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley N° 17.322,”, y agregar, al final de dicho texto, después del punto aparte (.) que sigue a la palabra “contratos”, la siguiente oración: “Los jefes de servicio serán directamente responsables de la custodia, mantención y vigencia de las garantías solicitadas.”.

(Unanimidad 3x0)

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de las modificaciones anteriores, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y de Prestación de Servicios, de la siguiente forma:

“1.- Modifícase el artículo 4° del siguiente modo:

a) Agrégase, al final del inciso primero, después del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: “Quedarán excluidos quienes, al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años.”.

b) Incorpóranse los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando los incisos segundo a séptimo a ser incisos cuarto a noveno, respectivamente:

“En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones, debiendo la empresa acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses. El respectivo servicio deberá exigir que la empresa contratada proceda a dichos pagos y le presente los comprobantes y planillas que demuestren el total cumplimiento de la obligación. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la empresa contratada, dará derecho a dar por terminado el respectivo contrato, pudiendo llamarse a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar.

Si la empresa prestadora del servicio, subcontratare parcialmente algunas labores del mismo, la empresa subcontratista deberá igualmente cumplir con los requisitos señalados en este artículo.”.

2.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 6º:

a) Intercálase, en el inciso primero, a continuación del punto seguido que sucede a la palabra “futuros”, lo siguiente:

“En el caso de la prestación de servicios habituales, que deban proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, se otorgará mayor puntaje o calificación **a aquellos postulantes que exhibieren mejores condiciones de empleo y remuneraciones.**”.

b) Agrégase el siguiente inciso segundo, **nuevo, pasando el inciso segundo a ser inciso tercero:**

“**Asimismo, en los contratos de prestación de servicios para establecimientos escolares y pre-escolares, los contratos de trabajo de las manipuladoras de alimentos deberán contemplar el pago de las remuneraciones de los meses de enero y febrero.**”.

3.- Modifícase el artículo 11 del modo que sigue:

a) **Incorpóranse las siguientes oraciones al final de su inciso primero:**

“Tratándose de la prestación de servicios, dichas garantías deberán asegurar, además, el pago de las obligaciones laborales y sociales con los trabajadores de los contratantes, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley N° 17.322**, y permanecerán vigentes hasta 60 días hábiles después de recepcionadas las obras o culminados los contratos. **Los jefes de servicio serán directamente responsables de la custodia, mantención y vigencia de las garantías solicitadas.**”.

b) Agrégase, en su inciso segundo, a continuación de la palabra “ofertas”, la frase: “, el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 16 de agosto y 4 de octubre de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Pablo Letelier Morel (Presidente), señora Soledad Alvear Valenzuela, y señores Andrés Allamand Zavala, Pablo Longueira Montes y Pedro Muñoz Aburto; y en sesiones celebradas los días 29 de agosto, 12 de septiembre y 3 de octubre de 2007, con asistencia de los Honorables Senadores señor Pedro Muñoz Aburto (Presidente), señora Soledad Alvear

Valenzuela, y señores Andrés Allamand Zabala, Juan Pablo Letelier Morel y Pablo Longueira Montes (Evelyn Matthei Fornet).

Sala de la Comisión, a 12 de octubre de 2007.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

**PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.886, ASEGURANDO LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LA LIBRE COMPETENCIA EN LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
(Boletín N° 3.620-13)**

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** modificar la normativa general en materia de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de manera de exigir a quienes contraten con la Administración del Estado, el pleno cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social, protegiendo, así, más eficazmente los derechos de los trabajadores.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general 4x0.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único, dividido en tres números.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados señora Adriana Muñoz y señores Pedro Muñoz, Edgardo Riveros y Rodolfo Seguel.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** unánime (82x0).
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de septiembre de 2005.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- La ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; y 2.- El Código del Trabajo.

Valparaíso, 12 de octubre de 2007.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión