

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS Y MODIFICA LAS NORMAS QUE SEÑALA.

Santiago, 12 de junio de 2015.

MENSAJE N° 369-363/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el proyecto de ley que tiene por objeto modificar el decreto con fuerza de ley N° 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°15.840, de 1964, y del decreto con fuerza de ley N°206, de 1960, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas; y el decreto N°900, de 1996, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

Hace ya dos décadas el Estado chileno inició un ambicioso programa de concesiones de infraestructura, el cual, a través de la asociación público-privada, ha contribuido a disminuir significativamente la brecha existente entre necesidades y disponibilidad de infraestructura. Este sistema ha logrado una fuerte inversión nacional y extranjera, que en 20 años de funcionamiento ha significado un compromiso por más de 19.000 millones de dólares, de los cuales casi 15.000 millones de dólares ya han sido materializados. En la actualidad existen 64 proyectos concesionados vigentes y una ambiciosa cartera de proyectos en marcha, en distintas fases de desarrollo, que considera llamar a licitación proyectos por más de

13.000 millones de dólares al 2020. Es particularmente notorio el desarrollo que ha significado para el país la construcción de carreteras urbanas e interurbanas, que ha mejorado sustancialmente la conectividad del sistema vial en el país, además de la provisión de una red aeroportuaria de un alto estándar y edificación pública de gran calidad.

Este mecanismo reviste gran relevancia dado que permite al Estado focalizar sus recursos en aquellos proyectos de mayor rentabilidad social, como caminos básicos o agua potable rural, delegando en la asociación público-privada el desarrollo de grandes obras de infraestructura, e impulsando beneficios de eficiencia en la provisión y mantención de sus obras. De esta forma, el mecanismo de concesiones pasó a constituir una política de Estado avalada transversalmente, la que ha contado con un marco legal que se ha ido perfeccionando en el tiempo. Sin embargo, la Ley de Concesiones no regula los aspectos orgánicos relativos al marco institucional del servicio encargado de desarrollar el sistema de concesiones. En la práctica, el acelerado crecimiento de esta actividad ha llevado a alcanzar, en un corto período de tiempo, importantes resultados en materia de provisión de infraestructura en nuestro país. No obstante, dicho crecimiento no se ha reflejado en el desarrollo y formalización necesarios de la institucionalidad responsable de la materia.

Para implementar el programa de concesiones de manera ágil y flexible, surgió dentro del Ministerio de Obras Públicas la Coordinación General de Concesiones, actualmente Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (CCOP), como una unidad administrativa funcional dependiente de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), con la finalidad de ser el organismo técnico encargado de ejecutar los procesos asociados a las concesiones, siendo responsable de, entre otras cosas, articular la generación y el diseño de proyectos susceptibles de operar bajo esta modalidad, llevar a cabo los procesos de licitación, y realizar el seguimiento de las distintas instancias de desarrollo de los proyectos ya concesionados, es decir, la gestión contractual tanto en la etapa de

construcción como en la de explotación. Esta situación significa que, en la práctica, es el Director General de Obras Públicas quien sanciona todos los actos administrativos de la CCOP y sobre quien recaen las decisiones.

La experiencia acumulada permite proponer los cambios institucionales para migrar desde una mirada de corto plazo a una de mediano y largo plazo, la que fue recogida en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, y refrendado en su mensaje presidencial del 21 de mayo de 2014. El Ministerio de Obras Públicas se encuentra abocado en sacar adelante una ambiciosa y novedosa cartera de proyectos, por lo que el diseño de la nueva orgánica institucional y su implementación deben realizarse con la adecuada planificación, en cuanto a plazos y recursos, de manera de no afectar la ruta crítica para el éxito en la adjudicación y posterior ejecución de la nueva cartera ni a los proyectos actualmente en construcción y/o ejecución.

En concreto, los distintos cuerpos legales ya aludidos requieren abordar de manera sistémica y coordinada los nuevos retos de gobierno corporativo, junto a los desafíos relativos a la planificación de mediano y largo plazo, la transparencia y la probidad. Ello se manifiesta en distintas iniciativas. En lo principal, este proyecto de ley crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. De igual forma, se obliga al Ministerio a tener una planificación permanente con un horizonte a cinco años.

Dentro de los lineamientos para este trabajo de fortalecimiento institucional, se encuentran la implementación de una gestión estratégica, la definición de los modelos de operación y procesos para la nueva orgánica, y el refuerzo de las capacidades y sistemas de la organización. Destacan las siguientes metas de fortalecimiento a la gestión:

- 1) Planificación permanente de mediano y largo plazo con horizonte a 5 años.

- 2) Fortalecimiento del modelo de gestión y fiscalización de los proyectos.

- 3) Perfeccionamiento del modelo de desarrollo y aprobación de nuevos proyectos,

así como de renegociaciones de concesiones en etapas de construcción y de explotación.

4) Profundización de las capacidades para el análisis y estructuración financiera de los proyectos, desarrollando las funciones de estudio, monitoreo y evaluación del sistema de concesiones.

5) Fortalecimiento de la promoción del mecanismo y la cartera de proyectos entre inversionistas y financistas, nacionales y extranjeros.

6) Implementación de sistemas tecnológicos para la gestión interna y para la entrega de información a la ciudadanía sobre las obras concesionadas. En esa línea, se creará una plataforma que comunique las tarifas y/o las condiciones de uso de obras concesionadas a los usuarios.

7) Profundización de la coordinación con otros organismos públicos, tanto aquellos vinculados al proceso de desarrollo de proyectos, como con los mandantes de una obra concesionada.

8) Desarrollo de mecanismos que permitan incorporar la participación de la ciudadanía en etapas tempranas del desarrollo de los proyectos.

9) Determinación de estándares de servicio y derechos de usuarios.

II OBJETIVOS PRINCIPALES DEL PROYECTO

Ante todo, el proyecto de ley que someto a vuestra consideración tiene como objeto crear la "Dirección General de Concesiones de Obras Públicas", incorporándola dentro de la estructura formal del Ministerio de Obras Públicas.

Del mismo modo, persigue adecuar y modificar algunos aspectos de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, ampliando las atribuciones del panel técnico.

III CONTENIDO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley considera los siguientes aspectos:

1. Institucionalidad Orgánica

Se considera que lo más apropiado es la creación de un servicio centralizado, que adopta la categoría de Dirección General al interior del Ministerio de Obras Públicas, a cargo de un Director General, funcionario que será nombrado por el Presidente de la República y estará bajo la dependencia del Ministro de Obras Públicas.

2. Funciones y atribuciones de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP)

Para el fortalecimiento de los procesos de negocio asociados a las concesiones, se plantea que la institucionalidad orgánica recoja las buenas prácticas y procesos de la experiencia de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, alojando en la DGCOP las funciones y atribuciones que permitan desarrollar todo el proceso de la infraestructura concesionada, desde la evaluación de la idea hasta el término de la fase de explotación. Destacan, dentro de las funciones y atribuciones específicas de la DGCOP, la promoción de la inversión en obras concesionadas, la estructuración financiera de los proyectos, el desarrollo y licitación de los proyectos, y la fiscalización del cumplimiento de los contratos en las etapas de construcción y explotación. A su vez, se requiere desarrollar mecanismos que permitan incorporar la participación de la ciudadanía en etapas tempranas del desarrollo de los proyectos.

3. Régimen del Personal

La creación de una Dirección General como servicio centralizado considera dotar a este órgano de una planta de personal regida por la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo y adscrita al sistema de remuneraciones de la Escala Única de Sueldos establecida en el decreto ley N° 249, de 1974. La propuesta considera que, una vez aprobada la presente iniciativa, el Presidente de la República fijará la estructura y planta de dicho organismo mediante la dictación de uno o más decretos con fuerza de ley, los que serán dictados dentro del plazo constitucional de un año. Se propone además que el personal actual de la Coordinación de Concesiones de Obras

Públicas forme parte de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas manteniendo su actual nivel de remuneraciones.

4. Adecuaciones de la Ley de Concesiones

El presente proyecto está abierto a considerar las recomendaciones realizadas por el informe emitido por la Comisión Asesora Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción en materia de concesiones.

En mérito de lo expuesto, someto a la consideración el siguiente:

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

"Artículo 1°.- Modifícase la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, del siguiente modo:

1) Elimínase la letra g) del artículo 14, adecuando la ordenación de los restantes literales.

2) Intercálanse los siguientes artículos 22 bis, 22 ter y 22 quáter, nuevos:

"Artículo 22 bis.- Créase la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que tendrá como objeto la ejecución, reparación, mantención y explotación de obras públicas fiscales conforme al artículo 87 de la presente ley, y la provisión de equipamiento o la prestación de servicios asociados conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 900, de 1996, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas, como también la fiscalización del debido cumplimiento de las normas legales y administrativas aplicables a los contratos de concesión, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.

La Dirección General de Concesiones de Obras Públicas será un Servicio que estará afecto al Sistema de Alta

Dirección Pública establecido en el Título VI de la ley N° 19.882.

La Dirección General de Concesiones de Obras Públicas estará a cargo de un Director General, el que tendrá la calidad de alto directivo público, de conformidad a las normas contenidas en el Título VI de la ley N° 19.882, quien estará bajo la dependencia del Ministro de Obras Públicas.

El personal de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas se regirá por las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y en materia de remuneraciones, por las normas del decreto ley N° 249, de 1974, y su legislación complementaria.

Artículo 22 ter.- Para el cumplimiento de su objeto, corresponderán al Director General de Concesiones de Obras Públicas, las siguientes funciones y atribuciones:

a) Someter a la aprobación del Ministro de Obras Públicas la propuesta de ejecución, reparación, mantención, conservación o explotación de obras públicas fiscales por el sistema regulado en el artículo 87 de la presente ley y en la Ley de Concesiones de Obras Públicas. El Ministro de Obras Públicas someterá a la aprobación del Presidente de la República la propuesta antes señalada, la que deberá contar con informe del Ministerio de Hacienda.

Para el ejercicio de esta facultad, podrá requerir a las demás Direcciones operativas del Ministerio de Obras Públicas la asesoría técnica de las obras que sean sometidas al sistema de concesiones de obras públicas.

b) Dirigir y coordinar la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y de sus divisiones y la organización interna de ésta.

c) Representar para todos los efectos legales, tanto en el ámbito legal como extrajudicial, a la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.

d) Contratar estudios, proyectos, ejecución de obras y asesorías en la forma que determine la ley. Asimismo, podrá celebrar los actos y contratos que sean

necesarios para el cumplimiento de las funciones que le corresponden a la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.

e) Velar por el adecuado y correcto cumplimiento de los contratos de concesión en sus diferentes etapas, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, su Reglamento, el contrato de concesión, las bases de licitación y los actos administrativos que conforman el contrato de concesión, como también las demás leyes y reglamentos que le fuesen aplicables.

f) Fomentar, promover y difundir ante inversionistas públicos o privados, nacionales o extranjeros, la asociación público-privada en materia de infraestructura, en coordinación con las demás instituciones competentes en esta materia.

g) Presentar al Ministro de Obras Públicas, dentro del primer trimestre de cada año, para su aprobación, el Plan de Concesiones, con una proyección de 5 años de plazo. Este Plan deberá ser previamente sometido a la consulta del Consejo de Concesiones y posteriormente enviado al Congreso Nacional para su conocimiento.

h) Presentar al Ministro de Obras Públicas, dentro del primer trimestre de cada año, un informe de monitoreo y evaluación de la labor fiscalizadora en las etapas de ejecución, reparación, mantención o explotación de obras públicas, con su correspondiente plan de fortalecimiento.

i) Estudiar, analizar y proponer al Ministro de Obras Públicas proyectos que puedan ser promovidos y ejecutados por el Ministerio mediante el sistema de concesiones regulado por el artículo 87 de esta ley, sean éstos de iniciativa propia, de otros ministerios u organismos de la administración pública o de iniciativas privadas presentadas ante el Ministerio de Obras Públicas, de conformidad a la ley.

j) Evaluar, analizar y estructurar financieramente los proyectos en desarrollo, así como contratar la asesoría de expertos en estructuración financiera, contractual y de garantías para las obras concesionadas.

k) Proponer al Ministro de Obras Públicas las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras públicas fiscales y no fiscales por el sistema regulado a través del artículo 87 de la presente ley.

l) Destinar, comisionar y encomendar cometidos al personal de la Dirección General a su cargo, cuando éstos deban llevarse a cabo en distintos Servicios de aquel en que se encuentra nombrado el funcionario.

m) Aplicar las multas que procedan en conformidad a la Ley de Concesiones de Obras Públicas, su Reglamento y al contrato de concesión, como asimismo en las demás leyes y reglamentos que le fuesen aplicables.

n) Todas las demás funciones y atribuciones que le encomienden las leyes.

Artículo 22 quáter.- El Director General de Concesiones de Obras Públicas rendirá cuenta de su gestión en la Dirección General en el mes de abril de cada año, en audiencia pública.

En dicha cuenta se referirá a los resultados obtenidos en las actividades realizadas durante el período, incluyendo las estadísticas básicas que las reflejaren, el uso de los recursos otorgados, las dificultades que se hubieren presentado y dará a conocer las actuaciones de la Dirección General que se realizarán durante el período siguiente.”.

Artículo 2°.- Desde la fecha de inicio de sus funciones, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas asumirá la totalidad de las competencias, funciones y atribuciones que desempeñaba la Dirección General de Obras Públicas por sí y a través de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas dispuestas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 850 de 1998, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, relacionadas con la Ley de Concesiones de Obras Públicas y, por tanto, estará encargada especialmente de continuar la gestión de los contratos de estudios, asesorías y concesión a través de sus etapas de proyecto, construcción y explotación, respecto de todos los contratos que, hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley, tenían a su cargo.

Asimismo, se remplace, en el Decreto Supremo N° 900 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas, según corresponda, las menciones “Director General de Obras Públicas” por “Director General de Concesiones de Obras públicas”,

"Dirección General de Obras Públicas" por "Dirección General de concesiones de Obra Públicas" y "DGOP" por "DGCOP".

Artículo 3°.- Modifícase el artículo 36 del Decreto Supremo N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas, del siguiente modo:

1) Agrégase en el inciso primero la siguiente oración final:

"Asimismo, tanto el Ministerio de Obras Públicas como las sociedades concesionarias, en forma conjunta o separada, podrán realizar al Panel Técnico consultas sobre las materias mencionadas anteriormente."

2) Intercálase en el inciso cuarto, entre las frases "discrepancias" y "que se produzcan", la siguiente frase: "y consultas".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero transitorio.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de publicación de la presente ley, establezca mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos a través del Ministerio de Obras Públicas y suscritos también por el Ministro de Hacienda, las normas necesarias para regular las siguientes materias:

1) Fijar las plantas de personal de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y dictar todas las normas necesarias para la adecuada estructuración y operación de ésta. En especial, podrá determinar los grados y niveles de la Escala Única de Sueldos que se asignen a dichas plantas; el número de cargos para cada grado y planta; los requisitos generales y específicos para el ingreso y promoción de dichos cargos; sus denominaciones y los niveles jerárquicos, para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8° de la ley N° 18.834, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda. Asimismo, determinar los niveles jerárquicos, para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el Título VI de la ley N° 19.882 y las normas

necesarias para la aplicación de la asignación de modernización de la ley N° 19.553, en su aplicación transitoria. Además, podrá establecerá las normas para el encasillamiento en las plantas.

2) Disponer el traspaso de los funcionarios y funcionarias titulares de planta y a contrata desde la Dirección General de Obras Públicas a la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. En el respectivo decreto con fuerza de ley que fije la planta de personal, se determinará la forma en que se realizará el traspaso y el número de funcionarios o funcionarias que serán traspasados por estamento y calidad jurídica, pudiéndose establecer, además, el plazo en que se llevará a cabo este proceso. La individualización del personal traspasado y su encasillamiento, cuando corresponda, se realizará a través de decretos expedidos bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", por intermedio del Ministerio de Obras Públicas.

3) Determinar la dotación máxima del personal de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, a cuyo respecto no regirá la limitación establecida en el inciso segundo del artículo 10 del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

4) Determinar la fecha para la entrada en vigencia de las plantas que fije, del traspaso y del encasillamiento que se practique y de la iniciación de actividades de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.

5) Los requisitos para el desempeño de los cargos que se establezcan en el ejercicio de la facultad señalada en el numeral 1) de este artículo no serán exigibles para efectos del encasillamiento respecto de los funcionarios titulares y a contrata en servicio a la fecha de entrada en vigencia del o de los respectivos decretos con fuerza de ley. Asimismo, a los funcionarios a contrata en servicio a la fecha de vigencia del o de los respectivos decretos con fuerza de ley, y a aquellos cuyos contratos se prorroguen en las mismas condiciones, no les serán exigibles los requisitos que se establezcan en los decretos con fuerza de ley correspondientes.

6) El uso de las facultades señaladas en este artículo quedará sujeto a las siguientes restricciones respecto del personal al que afecte:

a) No podrá tener como consecuencia ni podrá ser considerado como causal de término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o término de la relación laboral del personal traspasado. Tampoco podrá importar cambio de la residencia habitual de los funcionarios fuera de la región en que estén prestando servicios, salvo con su consentimiento.

b) No podrá significar pérdida del empleo, cesación de funciones, disminución de remuneraciones ni modificación de derechos previsionales del personal traspasado. Cualquier diferencia de remuneraciones deberá ser pagada por planilla suplementaria, la que se absorberá por los futuros mejoramientos de remuneraciones que correspondan a los funcionarios, excepto los derivados de reajustes generales que se otorguen a los trabajadores del sector público. Dicha planilla mantendrá la misma imponibilidad que aquella de las remuneraciones que compensa. Además, a la planilla suplementaria se le aplicará el reajuste general antes indicado.

c) Los funcionarios traspasados conservarán la asignación de antigüedad que tengan reconocida, como también el tiempo computable para dicho reconocimiento.

7) Traspasar, en lo que corresponda, los bienes que determine, desde la Dirección General de Obras Públicas a la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.

Artículo segundo transitorio.- El Presidente de la República, por decreto expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, conformará el primer presupuesto de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y transferirá los fondos necesarios para que se cumplan sus funciones, pudiendo al efecto crear, suprimir o modificar los capítulos, asignaciones, ítem y glosas presupuestarias que sean pertinentes.

Artículo tercero transitorio.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario, se financiará con cargo al presupuesto vigente del Ministerio de Obras Públicas, Programa 12-02-08 Administración Sistema de Concesiones, y en lo que faltare, con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público, de la ley de presupuestos del sector público. Para los años posteriores, se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de presupuestos para el sector público.”.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

RODRIGO VALDÉS PULIDO
Ministro de Hacienda

ALBERTO UNDURRAGA VICUÑA
Ministro de Obras Públicas