INFORME DE LA COMISIÓN DE COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.886, ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, con el objeto de incorporar a las corporaciones municipales.

BOLETÍN Nº 15.311-06

Objetivo / Constancias / Normas de Quórum Especial "si tiene" / Consulta Excma. Corte Suprema "no hubo" / Asistencia / Antecedentes de Hecho / Discusión en General / Votación en General / Texto / Acordado / Resumen Ejecutivo.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger y señores Castro Prieto, Ossandón y Saavedra, respecto del cual, no se ha hecho presente urgencia.

Se hace presente que, no obstante que el proyecto de ley es de artículo único, la Comisión lo discutió sólo en general, y propone al señor Presidente que en la Sala sea considerado del mismo modo, con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe. Se deja constancia, asimismo, que la propuesta legal resultó aprobada por la unanimidad de sus miembros presentes (4x0).

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Permitir a las Corporaciones Municipales someterse a la ley N° 19.886, ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios.

- - -

CONSTANCIAS

- Normas de quórum especial: No tiene.

- Consulta a la Excma. Corte Suprema: No hubo.

- - -

ASISTENCIA

- Senadores y Diputados no integrantes de la Comisión: Honorables Senadores señores De Urresti y Galilea.

- Representantes del Ejecutivo e invitados: Del Ministerio de Hacienda, la Subsecretaria señora Heidi Berner, la coordinadora legislativa señora Consuelo Fernández; y la jefa de comunicaciones señora Sandra Novoa; De la Contraloría General de la República, el contralor señor Jorge Bermúdez; las abogadas señoras Pamela Bugueño Gajardo y Melisa Aburman Hernández y el asesor señor Pablo Jamett Soto.

- Otros: -el asesor del Honorable Senador Bianchi, señor Eduardo Sepúlveda y el periodista señor Juan Pedro Clavel; la asesora ideas republicanas, señora Nicole Martínez; el asesor comité PS, señor Cristian Durneg; el asesor de la Honorable Senadora Vodanovic.

- - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración la Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger y señores Castro Prieto, Ossandón y Saavedra.

La Moción que da origen al presente proyecto de ley señala que el ámbito de aplicación de la ley N° 19.886, ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios se circunscribe 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. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

Indica que la ley de Compras Públicas, hace un reenvío al artículo 1º de la ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado para determinar los órganos y servicios que deben entenderse como Administración del Estado, dentro de los que se incluye al Presidente de la República que ejerce el gobierno y la administración del Estado, con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes, y entiende que la Administración del Estado está constituida por Ministerios, Gobernaciones y los

órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Subrayan los autores que el artículo 24 de la mencionada ley N° 19.886 establece la competencia de los Tribunales de Compras Públicas, indicando que el Tribunal será competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por la mencionada ley.

Recalca que ninguna de las normas reseñadas contempla a las Corporaciones Municipales, dejándolas fuera de su ámbito de aplicación, razón por la cual estima que, para una mayor transparencia y con el objeto de promover el principio de probidad administrativa, las compras y contrataciones que efectúen las Corporaciones Municipales deben ser incorporadas a la ley N° 19.886.

Hace presente que la Contraloría General de la República a través de su Dictamen E160316 de 20 de noviembre de 2021, intentó obligar a las Corporaciones Municipales a observar la ley antes indicada, pero sin mayor resultado por cuanto la competencia en esta materia es de orden legal y no administrativo. En la misma línea, destaca que esto se ve refrendado por lo prevenido en el artículo 108 del Código Orgánico de Tribunales, el cual señala que “La competencia es la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones.”

Por último, remarca que la falta de norma expresa que ponga a las Corporaciones Municipales dentro del ámbito de competencia de la ley en cuestión se vio refrendada por la Sentencia del Tribunal de Compras Públicas, en el Rol Nº 33- 2022, de fecha 03 de junio de 2022, en la cual se acogió la excepción de incompetencia alegada por la Corporación de Servicios Traspasados de la Municipalidad de Rancagua (CORMUN), declarándose incompetente porque las Corporaciones no están señaladas expresamente en las normas respectivas.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL[1]

A.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

Al iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión en sesión de 18 de julio de 2023, recibió en audiencia al **señor Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez**, quien, antes de entrar a comentar los proyectos en estudio, realizó un análisis de la situación institucional actual en materia de probidad.

Indicó que uno de los principales desafíos de Chile para actuar rápido frente a la corrupción y sus diferentes manifestaciones es mantener las herramientas con las que cuenta el Estado para atacar la corrupción actualizadas permanentemente.

Señaló que en materia de transferencias de recursos, no existe una definición legal, pero que en la Contraloría se maneja una definición de las mismas del siguiente tenor: “son traspasos de recursos que se efectúan por un organismo público – el otorgante – a otro organismo público u otra persona natural o jurídica de derecho privado – el receptor – para que éstos lleven a cabo una actividad de utilidad pública o interés social que no supone una contraprestación de bienes o servicios en beneficio del otorgante y que genera la obligación de rendir cuentas por parte del receptor y el deber correlativo de exigirla, por parte del otorgante.”.

En la misma línea, señaló que, en cuanto al financiamiento, las transferencias pueden ser clasificadas de la siguiente forma: a) Transferencias corrientes (Subtítulo 24) y, b) Transferencias de capital (Subtítulo 33), donde el elemento distintivo radica en que las primeras tienen por objeto la ejecución de programas o proyectos que benefician a la comunidad, y las segundas solventar gastos de inversión o de capital que efectúe el receptor de los recursos. Agregó que la importancia de distinguir entre ambos tipos de transferencia está dado por las normas de la Ley de Presupuestos que les serán aplicables.

Subrayó que en el año 2021 se incorporó un nuevo artículo 23 a la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2022, que estableció mayores exigencias a las transferencias corrientes a instituciones privadas, es

[1] A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:
https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/gobierno/comision-de-gobierno-descentralizacion-y-regionalizacion/2023-07-17/151800.html
https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/gobierno/comision-de-gobierno-descentralizacion-y-regionalizacion/2023-08-02/080543.html

decir, para aquellas contempladas en el subtítulo 24, y una serie de requisitos a cumplir, pero que el problema, según precisó, es la falta de una normativa permanente.

Puso de relieve que existen una serie de debilidades en el diseño institucional en materia de transferencias, por cuanto el Estado no tiene la capacidad para satisfacer directamente las necesidades públicas que hoy son requeridas por la sociedad, razón por la cual recurre a transferencias a instituciones privadas. Agregó que en la Ley de Presupuestos para el año 2023 se contemplan al menos $1.454.838.469 miles en transferencias a privados (nominativas y no nominativas).

Recalcó que existe una falta de densidad normativa en materia de transferencias, pues, como precisó anteriormente, no existe una reglamentación permanente que regule las mencionadas transferencias desde el sector público a otras entidades públicas y a privados y que, de hecho, no existe regulación permanente que sea aplicable al receptor privado de recursos públicos.

Enseguida, dijo que desde el órgano contralor se han identificado los siguientes problemas en esta materia:

1. Las grietas de la regulación financiera del Estado permiten que no se siga la ruta del dinero público. Ejemplo: en la transferencia de fin de año desde un Gobierno Regional a una municipalidad es imposible ejecutar un control porque se contabiliza como recurso extrapresupuestario y el alcalde no requiere del concejo para su ejecución. Señaló que esta situación se ve agravada al no existir la obligación de mantener estos recursos en cuentas separadas.

2. Excesiva discrecionalidad en la definición de los subtítulos (24 o 33) con consecuencias en su ejecución.

3. Excesiva discrecionalidad en las modificaciones presupuestarias al pasar de inversión a transferencia.

4. Excesiva discrecionalidad en la definición de los proyectos que se financian por vía de transferencia.

5. Excesiva discrecionalidad en la utilización de asignación directa y asignación nominativa a personas jurídicas privadas.

6. Ausencia de control de mérito o conveniencia de los proyectos que se financian por vía de transferencia, ya que no todos los programas y proyectos requieren de RS. (Rentabilidad Social)

7. Baja eficacia de las glosas de información solicitadas por el Congreso.

8. Inexistencia de normas de transparencia, conflictos de intereses y probidad de los receptores de recursos públicos.

9. Necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno, la Auditoría Interna y el Consejo de Auditoria Interna General de Gobierno.

10. Limitaciones al control externo de la Contraloría General de la República:

• Falta de normativa con la que contrastar las resoluciones sometidas a toma de razón o que establezca puntos de control que sirvan de estándar para ejecutar las auditorías.

• La Contraloría, por regla general, no controla a privados. Los recursos se entregan a una persona jurídica que puede tener debilidades organizacionales, como, por ejemplo, sin control de cuentas bancarias, sin contabilidad, sin capacidad administrativa.

• Inexistencia de un sistema informático que registre todas las transferencias, al que pueda acceder la Contraloría General.

• Falta de acceso a cuentas corrientes públicas para poder contrastar la información.

• Falta de acceso a sistemas informáticos o bases de datos complementarios del anterior (por ejemplo: sistema contable).

En este escenario, **el señor Contralor** indicó que dentro de las principales observaciones detectadas por la Contraloría General en fiscalizaciones a transferencias están las siguientes:

1. Transferencias improcedentes: son transferencias de recursos públicos que no se ajustaron a los requisitos establecidos por la normativa vigente y, por ende, no deberían haberse otorgado.

2. Transferencias de nuevos fondos con rendiciones pendientes: se refiere a aquellas entidades que teniendo proyectos pendientes de rendición se les entregaron nuevos fondos en el año presupuestario siguiente.

3. Transferencias no ejecutadas o mal ejecutadas: son aquellas transferencias que, si bien se realizaron, los receptores de los recursos no los ejecutaron completamente o lo hicieron en forma parcial o de manera inadecuada a su objetivo.

4. Recursos transferidos no utilizados: son recursos que se transfirieron de acuerdo al convenio celebrado entre la entidad otorgante y el receptor y que no fueron ejecutados en su totalidad dentro del plazo establecido en el mencionado convenio, o que constituyeron saldos producto del menor gasto que requirió el cumplimiento de los objetivos financiados, los cuales deben ser restituidos.

5. Incumplimientos de normas contables y presupuestarias: se constata que no se da observancia a las normas contables o presupuestarias vigentes en virtud de los cuales se realiza la transferencia.

6. Debilidades de control en el proceso de ejecución de la transferencia o rendición del gasto: se trata de inconsistencias en los controles internos de los procesos auditados que omiten o se encuentran por debajo de los estándares establecidos en la resolución N° 1.962, de 2022, que aprueba las normas de control interno de la Contraloría General.

7. Rendiciones realizadas fuera de plazo: son aquellas rendiciones de cuentas que fueron realizadas por el receptor de los recursos públicos fuera del plazo establecido en el marco normativo o en los convenios o resoluciones de transferencias de fondos fiscales.

8. Rendiciones pendientes de revisión o regularización: se refieren a rendiciones de cuentas en que, a pesar de haber sido efectuadas por los receptores, el otorgante no las ha revisado, o habiéndolo realizado no ordenó su regularización o no la exigió en tiempo y forma al receptor de los fondos. Falta de cierre de iniciativas.

9. Fondos pendientes de rendición: se refieren a que la persona o entidad receptora no ha rendido cuenta, total o parcialmente, de la inversión de cualquier fondo concedido.

10. Gastos no acreditados: se refiere a que el contenido de la documentación de respaldo de la rendición de cuentas no se ajusta a lo establecido en la Res. N° 30, de 2015, sobre rendición de cuentas.

11. Pagos improcedentes o que no se ajustan al fin del programa o proyecto: se refiere a recursos públicos destinados a financiar objetivos ajenos a aquellos para los cuales fueron concebidos conforme al marco normativo.

Frente a todos estos problemas detectados, **el señor Contralor** formuló una serie de propuestas de mejora que clasificó de la siguiente forma:

<u>Propuestas inmediatas</u>

1. Eliminar las expresiones “corrientes a instituciones privadas” del artículo 23 de la Ley de Presupuestos.

2. Se dicte por el Ministerio de Hacienda el instructivo de aplicación general respecto del contenido de los convenios de transferencia, con la finalidad de asegurar que los recursos públicos transferidos sean destinados efectivamente al objetivo para el que fueron asignados, así como su restitución, en caso contrario.

3. Establecer la obligación de rendición de cuentas a través de la plataforma SISREC (Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas) de la Contraloría General, lo que puede incorporarse en el mencionado instructivo.

4. Exigir en los convenios la constitución de garantías a partir de determinados montos transferidos, así como la aplicación de sanciones en caso de mala utilización de los recursos.

Propuestas de mediano plazo (un mes)

5. Aplicar el estatuto de probidad de la nueva ley de compras públicas a los destinatarios de transferencias.

6. Fortalecer el registro de la ley N° 19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, facilitar su interfaz, establecer su interoperabilidad y generar reportes sobre las transferencias recibidas.

Propuestas de largo plazo (tres meses)

7. Trabajar en una ley sobre transferencias del Estado, retomando las minutas presentadas por la Contraloría General al Ministerio de Hacienda el año 2020 y el documento de trabajo interno “Manual de Transferencias de Recursos Públicos” del propio órgano contralor.

8. Diseñar un sistema de información en que se plasmen todas las transferencias de recursos que realiza el Estado a entes privados, cuya información sea relativamente coetánea a la realización de la transferencia.

Enseguida, refiriéndose a los proyectos de ley en estudio comentó sobre el Boletín N° 16.060-06, que el problema actual dice relación con “transferencias” y no con compras públicas. Agregó que la Administración suscribe tratos directos de baja cuantía en que la toma de razón aumentará los costos de transacción.

En la misma línea, precisó que una de las causales legales de trato directo es la urgencia o imprevisto, la que quedaría sin efecto en caso de aprobarse la norma propuesta en el proyecto de ley en comento.

Agregó que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó a la Contraloría General hacer un uso más

estratégico de la toma de razón, razón por la cual, hoy día esta se enfoca sobretodo en contratos de alto monto, de modo que el control externo se transformaría en una carga burocrática excesiva que ralentizaría innecesariamente toda la actuación del Estado.

En el ámbito municipal hizo presente que casi todo acto está exento del trámite de toma de razón señalando que un real avance en esta materia sería someter a las Municipalidades a las reglas generales, es decir, eliminar el artículo 53 de ley orgánica constitucional de Municipalidades que señala que: "Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales.

Para tal objeto, la Contraloría deberá llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones en que lo hace para el resto del sector público, debiendo las municipalidades remitir los antecedentes que aquélla solicite.".

En cuanto al Boletín N° 15.311-06, indicó que la normativa propuesta no cambia la realidad existente, ya que en la actualidad las corporaciones de salud y educación deben someterse a la ley de compras y las demás pueden hacerlo voluntariamente, por lo que sugirió apoyar la modificación contenida en el Boletín N° 14.137-05[2] que se encuentra en trámite de Comisión Mixta.

Enseguida, **la Subsecretaria de Hacienda, señora Heidi Berner**, coincidió con el señor Contralor en cuanto a que es muy importante dar cuenta a la Comisión del contenido del proyecto de ley que se encuentra en trámite de Comisión Mixta, porque en ese proyecto se abordan muchos temas relacionados con estas iniciativas en estudio.

La Honorable Senadora señora Aravena dijo estar de acuerdo con la propuesta de la señora Subsecretaria de Hacienda respecto a conocer el contenido del proyecto de ley en Comisión Mixta y su posible resultado.

Recalcó que es preocupante que se transfieran tantos recursos a actividades que se podrían licitar por lo que, considerando las medidas propuestas por el señor Contralor, estimó prudente abordar este tema no sólo desde el punto de vista de la fiscalización sino que también de entregar herramientas al Estado y a la Contraloría para que se llegue a respuestas y que si ello requiere de un tiempo más largo, entonces será necesario encaminarse en esa dirección y debatir sobre otras medidas o modificaciones de más largo plazo.

---

[2] Boletín N° 14.137-05, moderniza la ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado.

Agregó que si el problema es la ejecución presupuestaria, entonces habrá que sentarse a ver el origen del problema y encontrar una solución.

Por último, indicó que es claro que este problema debe abordarse de una manera más integral por lo que sugirió que se haga una reunión con el Ejecutivo con el fin que sea esta Comisión la que se haga cargo de este tema por completo y así evitar que todas las Comisiones en el ámbito de su competencia comiencen a tratar el mismo tema.

El Honorable Senador señor Araya, dijo que más allá del caso coyuntural de los convenios existe un problema estructural que tiene que ver con decisiones que como país no se han tomado, como, por ejemplo, el tamaño del Estado, porque en el caso de Democracia Viva se supone que se estaba realizando una función que debería estar al interior del Estado, para lo cual los funcionarios del MINVU no tienen los recursos.

Indicó que también existe un problema en la institucionalidad porque el Gobierno Regional administra una cantidad de recursos que necesariamente deben ser solicitados por los municipios, que se ven tentados para ejecutar todo en determinada época del año, por lo que planteó que tal vez la fórmula de presupuestos anuales no es la más eficiente a la hora del gasto público y podría comenzar a pensarse en lo que se ha implementado en el sector defensa, que son los presupuestos plurianuales.

Señaló que también se podría considerar una reforma para la Contraloría donde tenga una mayor participación previa en los contratos y una mayor capacidad de fiscalización incluso sobre los privados en materia de ejecución, sobretodo, cuando no hay toma de razón. Agregó que no es partidario de terminar con los convenios con fundaciones porque hay varias que cumplen su tarea muy bien, pero sí de darle mayor poder de fiscalización a la Contraloría sobre ellas.

Por último, consideró que ambos proyectos podrían ayudar en temas muy puntuales, pero que lo importante sería avanzar en algo más estructural pues, de lo contrario, estos problemas se van a repetir, y que ahora habrá que cambiar la mirada en cuanto a dónde se fiscaliza.

Agregó que en el mismo caso de Democracia Viva los mismos convenios impedían los traspasos mientras no se rindieran los recursos, no obstante, se realizaron de igual forma, por lo que insistió en la mayor fiscalización que debería tener la Contraloría ex post.

Asimismo, consultó a la Subsecretaria de Hacienda respecto del capital humano de las Gobernaciones que a partir del próximo año recibirán una cantidad importante de recursos públicos por el litio y por el royalty del cobre ya que las plantas de funcionarios siguen siendo las mismas para controlar y fiscalizar. En tal sentido, quiso saber si el Ejecutivo ha pensado en

reforzar las plantas tanto de las gobernaciones como de los municipios pues de lo contrario nuevamente se va a caer en las actuales figuras, porque ellos no tienen ninguna capacidad para ejecutar los recursos que van a recibir.

La Honorable Senadora señora Vodanovic subrayó la labor de la Contraloría y manifestó que queda claro que la estructura existente requiere de modificaciones mayores, porque en estos casos se entregan más recursos y facultades como, por ejemplo, en la ley de royalty o de rentas regionales, tanto a los municipios como a los gobiernos regionales, pero que ello no tiene como contrapartida una mayor orgánica de control. En tal sentido, opinó que se debería pensar en una estructura que permita a la Contraloría actuar ex ante y con un contingente importante, porque en la actualidad, estimó, la Contraloría hace lo que puede con lo que tiene, pero tiene poco.

Indicó que se debe abordar institucionalmente la posibilidad de entregar recursos a la Contraloría o a la Unidad de Auditoría de Gobierno que ha anunciado el Ministro de Hacienda, por lo que solicitó a la Subsecretaria que en una presentación futura se refiera a ello, porque es importante conocerla.

Consultó al señor Contralor si se ha pensado en la modificación de la Resolución N° 30 que establece normas de procedimiento sobre rendición de cuentas de fondos públicos para, por ejemplo, no entregar mayores recursos si no existe una rendición de recursos aprobada o si en el caso de las corporaciones municipales, que cuentan con una instrucción de julio del año 2022 en la que se establece que se deben regir por la ley de compras públicas, ella podría extenderse a las asociaciones municipales.

El Honorable Senador señor Bianchi agradeció la presencia del Contralor y expresó que era muy crucial contar con el Ejecutivo en el análisis de los nudos críticos y conocer su opinión respecto de ellos porque algunas de las soluciones propuestas exceden de las facultades de los parlamentarios y se debe hacer todo lo posible para avanzar en forma decidida hacia la probidad.

Dijo estar de acuerdo en que uno de los proyectos podría complicar el boletín que se encuentra en Comisión Mixta, por lo que propuso darle mayor tiempo a esta tramitación.

Asimismo, consultó al Contralor respecto de una posible modificación a las sanciones de estas conductas pues en la actualidad lo que se ha hecho es fraccionar las transferencias, cuestión que está prohibida por ley y la sanción no se condice con la conducta.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Galilea** indicó que de lo expuesto por el Contralor, existen las transferencias que no cumplen con los requisitos legales, y, en ese sentido, preguntó si cuentan con el dato de los montos de las mismas. De igual forma, solicitó que se precisara de acuerdo a las propuestas de mejoras, cómo hacer para que una transferencia tenga

alguna rentabilidad social positiva, que sea real, y no sea simplemente una transferencia de recursos para objetivos que no sirven mayormente.

Manifestó su preocupación pues aunque se puede cumplir con la formalidad en las transferencias y los programas sociales, también deberían cumplir un mínimo de evaluación de su objetivo, un propósito que le da valor a la sociedad y en la comunidad. Dijo que se invierten muchos recursos para evaluar obras físicas, pero no hay nada en materia de evaluación de transferencias.

El Honorable Senador señor De Urresti señaló que en buena hora se detectaron las transferencias que motivan al menos una de las iniciativas parlamentarias. Hizo presente que gracias a todo lo expuesto se ha respaldado su denuncia en cuanto a que los gobiernos regionales se han transformado en una suerte de caja pagadora a distintas organizaciones, algunas de ellas muy legítimas, y también a los municipios.

Aseguró que hay un informe circulando que da cuenta que en los meses de noviembre y diciembre se gasta entre un 30 % y un 40% del presupuesto de los gobiernos regionales, se transfiere sin ninguna proyección, pero subrayó que no necesariamente se deben gastar todos los recursos sino que estos deben gastarse bien, con un programa, con un proyecto. Dijo que los Gobiernos Regionales no son los que lideran con un programa de acción sino que simplemente transfieren, y como esto último se transforma en una meta a cumplir el último mes se transfiere de una manera que consideró impropia.

Opinó que en los Gobiernos Regionales hay un despilfarro de recursos porque hay una fórmula en la cual todos están de acuerdo, e incluso, se han visto situaciones en que aparecen familiares de los propios consejeros regionales contratados en las personas jurídicas que se ganan las adjudicaciones, por lo que consultó al Contralor de qué manera se puede auditar o revisar que no sólo se cumpla la formalidad sino que las mencionadas fundaciones o corporaciones cumplan un propósito y que exista una correcta aplicación del recurso para terminar con la actual distorsión.

Enseguida, **el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez** señaló que existe un gran problema de capacidades en los Gobiernos Regionales, pues cuesta mucho atraer capital humano a las regiones por distintas circunstancias que nada tienen que ver con la descentralización, pues se vive en la propia Contraloría y en diversos servicios. Agregó que existe una debilidad institucional muy grande en los gobiernos regionales para poder ejecutar los presupuestos y, por eso, el Gore se transforma en un órgano que sólo hace transferencias a diferentes proyectos.

Sostuvo que existe una gran discrecionalidad respecto de los proyectos que se financian, cuya utilidad también resulta muy dudosa. Indicó que el problema es doble porque la Contraloría no tiene la facultad legal, e

incluso existe una propuesta constitucional en el sentido que la Contraloría no pueda pronunciarse sobre el mérito, no obstante, que en países desarrollados precisamente es eso lo que hacen las contralorías más allá de lo puramente formal, pues lo que importa es saber si el programa o proyecto está satisfaciendo o no una determinada necesidad pública.

Recalcó que el segundo problema es que la metodología de medición de desempeño existe pero no puede ser ejecutada por el órgano contralor, por cuanto el artículo 21 B)[3] de la ley de la propia Contraloría se lo impide, todo lo cual va configurando un gran problema a la hora de controlar este tipo de transferencias y financiar este tipo de proyectos.

En cuanto al fraccionamiento en materia de transferencias, hizo presente que este podría ser uno de los casos en que la sanción debería ser directa. Agregó que son muy pocos los casos en que la Contraloría puede sancionar directamente, pero reiteró que en estos casos ello sería posible por cuanto se elude el control.

Para terminar, manifestó su preocupación por la ingente cantidad de recursos que se están transfiriendo a las regiones, además de los que se agregarán en virtud de la ley de descentralización fiscal que se está tramitando en la Honorable Cámara de Diputados, porque no hay una institucionalidad robusta que sea capaz de ejecutar correctamente esos recursos.

La Subsecretaria de Hacienda, señora Heidi Berner manifestó que era necesario hacer una distinción por cuanto la discusión abarca mucho más allá de las mociones en estudio y, en ocasiones, puede existir una confusión respecto a las materias que abarca la ley de compras públicas de lo que son las transferencias.

En tal sentido, precisó que la ley de compras públicas, conforme al clasificador presupuestario, corresponde al subtítulo 22, en que sí se considera la licitación que se está priorizando en el proyecto de ley que se encuentra en Comisión Mixta. Agregó que en él se considera una contraprestación que se paga una vez que es realizada, lo que es diferente a las transferencias en que se genera un contrato o convenio que hace que se entreguen todos los recursos que luego deben rendirse a la luz de la circular N° 30 que se ha mencionado.

Consideró que era importante tener estas diferencias presentes ya que ambas mociones en estudio, a su parecer, se encuentran cubiertas por el proyecto de ley que se encuentra en trámite de Comisión Mixta donde, entre otras cosas, se acotan los tratos directos.

---

[3] Artículo 21º B. La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

En cuanto a los sistemas de evaluación que ha planteado el Honorable Senador señor Galilea, la señora Subsecretaria estimó muy importante que se tenga claridad respecto del momento en que deben entrar los sistemas de evaluación ex ante, porque en estricto rigor todas las transferencias del subtítulo 31 ó 33 que son de inversión debieron tener un proyecto de inversión pública, que sí debió haber pasado por el Sistema Nacional de Inversiones que hace que se evalúe la rentabilidad social, todo lo cual permite que tenga un RS. Agregó que lo mismo ocurre con el subtítulo 24, donde los programas también pasaron por una evaluación ex ante que decidió en su diseño que ese programa se ejecutaría a través de transferencias con externos.

Finalmente, recalcó que el Estado de Chile se ha dado como diseño institucional para la aplicación de las políticas públicas, la colaboración público-privada que se ha hecho efectiva desde un punto de vista presupuestario, a través de los subtítulos de transferencias.

- - -

En sesión de 2 de agosto de 2023, **el Honorable Senador señor Velásquez** sugirió votar el presente proyecto de ley, haciendo presente que con independencia de las acciones que adopte el Ejecutivo, el Senado es soberano para legislar en esta materia y abrir el debate respectivo, razón por la cual propuso que, no obstante tratarse de un proyecto de artículo único, se vote sólo en general.

Agregó que ello sería un aporte en la regulación de los temas referidos a los contratos, especialmente con corporaciones, fundaciones y otras, como las corporaciones municipales.

La Honorable Senadora señora Aravena también se manifestó a favor de someter a votación la iniciativa, al tiempo que propuso oír más adelante a otra entidad o experto en compras públicas que pudiera aportar a la discusión del proyecto, de modo que pueda abarcar todo el espectro que se necesita.

Recordó que, en sesión anterior, la Subsecretaria de Hacienda dejó entrever que el proyecto sobre compras públicas, que está en trámite de Comisión Mixta, abordaría todas las materias, pero puede ser que no considere la materia del proyecto en estudio por lo que resulta necesario conocer de qué forma se aborda el tema, en ese proyecto, para que ambas legislaciones sean complementarias.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** dijo estar disponible para votar en general esta iniciativa pues consideró que el Ejecutivo no se ha mostrado especialmente interesado en avanzar en la legislación sobre el tema, y que así se entendió en la sesión pasada, a diferencia de lo planteado

por el señor Contralor de la República que dijo estar de acuerdo con la propuesta que se realiza en el proyecto de ley.

Por su parte **la Honorable Senadora señora Vodanovic** se manifestó de acuerdo con la votación sólo en general de la iniciativa, y destacó que hace poco se conoció a través de los medios de comunicación que la Dirección de Presupuestos había cambiado ciertos criterios en materia de requisitos de las fundaciones y ejecución de recursos, por lo que estimó necesario oír en algún momento a la Directora de dicho organismo para que ilustre a la Comisión respecto del vacío que se fue aprovechado para realizar actos reñidos con la probidad.

Enfatizó que es necesario abarcar todos los temas que se refieran a la probidad y transparencia e intervenir en esta materia sin mayores dilaciones, toda vez que nadie se puede oponer a dar mayor transparencia a la administración del Estado, porque se trata de un problema país.

B.-Votación en general.

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señoras Aravena y Vodanovic y señores Bianchi y Velásquez (Presidente).

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general, del siguiente proyecto de ley:

- - -

PROYECTO DE LEY:

“Artículo Único: Modifíquese el inciso tercero del artículo 1 de la Ley 19.886 de “Bases Generales sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios”, en los siguientes términos:

Después de la frase: “Esta ley también será aplicable al Consejo Nacional de Televisión” luego del punto final (.) y agréguese a continuación el siguiente texto: “Las Corporaciones Municipales creadas al amparo del Decreto con Fuerza de Ley Nº1-3063 de 1979 del Ministerio del Interior o creadas bajo el amparo de las normas de derecho privado podrán someterse a lo regulado en la presente norma”.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesión de 18 de julio de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carmen Gloria Aravena Acuña y Paulina Vodanovic Rojas y señores Pedro Araya Guerrero y Karim Bianchi Retamales (Presidente Accidental) y en sesión de 2 de agosto de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carmen Gloria Aravena Acuña y Paulina Vodanovic Rojas y señores Karim Bianchi Retamales y Esteban Velásquez Núñez (Presidente).

Sala de la Comisión, a 2 de agosto de 2023.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, **RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 19.886, SOBRE BASES GENERALES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTROS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, CON EL OBJETO DE INCORPORAR A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES. (BOLETÍN Nº 15.311-06).**

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Permitir a las Corporaciones Municipales someterse a la ley N° 19.886, ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (**4x0**).

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

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Ebensperger y señores Castro Prieto, Ossandón y Saavedra.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 30 de agosto de 2022.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley Nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 3.- Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. 4.- Decreto Supremo N° 2.421, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. 5.- Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Valparaíso, a 2 de agosto de 2023.
JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión