

Base de Dictámenes

Gobierno regional, fondo regional de iniciativa local, MUN, transferencia de recursos, proyectos financiables, legalidad del gasto

E131679N21

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

20-08-2021

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 31964/2011, 39434/2016, 30239/2016, 84702/2016, 6854/2020, E103070/2021

Acción	Dictamen	Año
Aplica	031964	2011
Aplica	039434	2016
Aplica	030239	2016
Aplica	084702	2016
Aplica	006854	2020
Aplica	E10307	2021

FUENTES LEGALES

Ley 21192

MATERIA

Los recursos del FRIL deben ser ejecutados de acuerdo con el marco normativo aplicable. No resulta procedente su incremento para financiar el gasto que se indica.

[DOCUMENTO COMPLETO](#)

Nº E131679 Fecha: 20-VIII-2021

I. Antecedentes

La entonces Intendente y Ejecutiva del Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena (GORE) solicita un pronunciamiento sobre la procedencia de otorgar un nuevo financiamiento a la Municipalidad de Punta Arenas para solventar las remuneraciones asociadas a 4 proyectos ejecutados con cargo al Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), no obstante que las obras se encuentran suspendidas con motivo de la cuarentena decretada con ocasión del COVID-19.

Asimismo, en presentación separada, el Secretario General (s) de la Corporación Municipal de Punta Arenas reiteró la referida consulta, agregando que debido a la prolongada cuarentena que afectó a la comuna durante el 2020, las obras se encuentran inconclusas al año 2021 y que, al tratarse de establecimientos educacionales, se ha dificultado el retorno presencial a clases.

Requerida de informe, la entidad edilicia expuso que los proyectos de iniciativa local nacieron con la finalidad de invertir en mano de obra cesante, y que atendido que las obras debieron paralizarse por las restricciones de movilidad que impuso la autoridad sanitaria con ocasión de la pandemia, solicitó al GORE una modificación presupuestaria que permita el traspaso del saldo no ejecutado en "ítem materiales" al ítem de "mano de obra", con el fin de pagar honorarios durante ese período.

Al efecto, sostiene que a la luz del dictamen Nº 6.854, de 2020, de esta Entidad de Control, es posible adoptar ese tipo de medidas extraordinarias para garantizar la conclusión de los proyectos.

Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informó que los fondos se distribuyeron para financiar partidas de mano de obra, materiales y gastos indirectos, sin que proceda variar el compromiso detallado para solventar honorarios sin contraprestación ni avance de las obras.

A su turno, la Dirección de Presupuestos señaló que el objetivo del FRIL es financiar una infraestructura pública en un plazo establecido, de modo que, al paralizarse la construcción del proyecto, se suspenden los efectos del contrato y, por ende, el pago de la mano de obra.

Finalmente, se tuvo a la vista el informe del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, la ley Nº 21.192, de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020, al igual que en años anteriores, contempló en la asignación 33-03-125 del Programa Inversión Regional del GORE, recursos provenientes del FRIL para ser transferidos a las municipalidades.

El numeral 5.9 de la glosa 02, común para todos los programas 02 de los GORES, precisó que tales caudales debían destinarse a la realización de los proyectos que indica. Añadió, que mediante instructivos o bases, los GORES debían establecer la metodología de

distribución de los recursos entre comunas, los procedimientos de ejecución, la entrega de fondos, la rendición de gastos y otros que permitan la mejor utilización de los haberes del Fondo en comento. Finalmente, indicaba que cada Gobierno Regional podía autorizar que el respectivo proyecto fuera ejecutado por los municipios o corporaciones municipales mediante administración directa.

III. Análisis y conclusión

Como se advierte, el FRIL está integrado por aportes estatales cuya finalidad es solventar iniciativas en diferentes ámbitos del desarrollo de la respectiva región. En ese marco, los municipios pueden presentar y ejecutar proyectos que busquen el fomento de la infraestructura comunal, en especial, aquellos que privilegien la generación de empleo, vialidad urbana y rural, habilitación de servicios públicos y equipamiento comunitario, a fin de mejorar la calidad de vida de la población que habita en una determinada comuna del país (aplica dictámenes N°s. 31.964, de 2011, y 39.434, de 2016).

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista consta que por resolución exenta N° 3, de 2020, el GORE aprobó el instructivo y distribuyó el FRIL de ese año para las comunas de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Su numeral 1.2.1, autorizó el financiamiento de obras cuya ejecución genere impacto a la comunidad, tales como la conservación de infraestructura en el sector educacional.

A su vez, el párrafo final de su número 8 estableció que la transferencia de recursos se efectuaría conforme al programa de caja y al avance efectivo en la ejecución de las obras, actividades y utilización de los recursos. En último término, su numeral 11 permitió solicitar una modificación presupuestaria por cada ítem, sin aumentar el monto total recomendado, en la medida que ello cumpliera con los objetivos del convenio.

En este contexto, por las resoluciones exentas N°s. 121, 221, 223 y 224, todas de 2020, del GORE, se aprobaron los convenios de transferencia de recursos suscritos con el municipio de Punta Arenas, para la ejecución de obras de conservación en 4 escuelas locales, con una duración de hasta 4 meses a partir de la fecha de suscripción.

Enseguida, aparece que el municipio celebró contratos de prestación de servicios por plazos definidos con quienes se obligaron a desempeñar las funciones encomendadas en cada proyecto.

A su turno, se aprecia que por las resoluciones exentas N°s. 693, y 1.094, ambas de 2020, del Ministerio de Salud, la comuna de Punta Arenas se mantuvo en cuarentena desde el 21 de agosto hasta el 17 de diciembre de ese mismo año, por aplicación del Plan Paso a Paso implementado como medida sanitaria de prevención, a consecuencia del brote del virus COVID-19.

Igualmente, de los antecedentes proporcionados por la entidad edilicia aparece que, al momento de efectuar el presente requerimiento, los proyectos se encontraban en promedio con un 40% de avance, sin que se hubiesen terminado al mes de abril de 2021.

En ese contexto, en cuanto a la procedencia de otorgar nuevos recursos para financiar honorarios del personal durante el tiempo en que las obras se han encontrado suspendidas, debe tenerse en cuenta que las contrataciones de personas naturales para el desarrollo de labores vinculadas a proyectos financiados con recursos del FRIL, que se

lleven a cabo en el contexto de los programas de empleo, no constituyen provisión de recurso humano municipal, tal como se ha indicado en el dictamen N° 30.239, de 2016.

Asimismo, cabe señalar que en materia de administración de haberes públicos, el Estado y sus organismos deben observar el principio de legalidad del gasto, conforme al cual los egresos que se autoricen con cargo a esos fondos, sólo pueden emplearse para los objetivos y situaciones expresamente contemplados en la regulación aplicable, la que debe ser interpretada en forma estricta, tal como se ha señalado, entre otros, en el dictamen N° 84.702, de 2016.

Por consiguiente, con arreglo a lo expuesto, si bien los proyectos en comento administrados por la Municipalidad de Punta Arenas se ajustan a las finalidades del FRIL, la normativa aplicable no permite el pago con cargo a esos recursos de remuneraciones por labores suspendidas, asociadas a obras que no presentan un avance efectivo.

En consecuencia, no corresponde que se incrementen los recursos del FRIL otorgados a la Municipalidad de Punta Arenas para solventar el aludido gasto.

A mayor abundamiento, es menester anotar que si bien la jurisprudencia administrativa frente a la pandemia contenida, entre otros, en el aludido dictamen N° 6.854, de 2020, ha puntualizado que la crisis sanitaria que afecta al país por brote del COVID-19 constituye una situación de caso fortuito al tenor del artículo 45 del Código Civil, que habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna a la Administración del Estado, ello no autoriza a enterar remuneraciones o asignaciones que se aparten del texto legal que las regula, como precisamente acontece en la especie (aplica criterio del dictamen N° E103.070, de 2021).

Saluda atentamente a Ud.

OSVALDO VARGAS ZINCKE

Contralor General de la República (Subrogante)

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS