

SOBRE DONACIONES EN DINERO DE PARTICULARES A LAS MUNICIPALIDADES, EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, A PROPÓSITO DE LOS INCENDIOS FORESTALES. DICTAMEN N° E437282N24

La presente perspectiva aborda el Dictamen de fecha 05 de febrero de 2024 en el que se consulta por la legalidad de recibir aportes y/o donaciones al municipio efectuadas por particulares, atendiendo a las emergencias forestales que ocurrieron en diversas comunas del país.

Una de las tragedias más grandes del último tiempo azotó territorio nacional durante los primeros días del mes de febrero. Los incendios forestales y, en particular los ocurridos en la quinta región, han sido resumidos como la peor emergencia luego del terremoto del año 2010.

Los daños de acuerdo a información otorgada, mediante informe del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN), establece que la superficie quemada durante los siniestros, equivale a un total de 9.215,9 hectáreas que abarcan sectores urbanos, agrícolas y forestales en 5 comunas de la Región: Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Limache. En Viña del Mar, el incendio quemó el 45% de la cobertura de pastizal-arbustivo y el 10% del suelo construido, estimándose un total de 9.828 edificaciones afectadas en la comuna. El incendio afectó al 34% de la superficie de la comuna de Viña del Mar, con una parte importante de suelo construido y el 38% de la superficie comunal de Valparaíso (La Tercera, 2024).

El nivel de daño de la infraestructura crítica observado durante la investigación, en tanto, estableció un 46,8% con daño parcial (46,8%) y un 53,2% daño completo. Esto incluye industrias de diverso tipo, entre ellas, empresas Tricolor y manufactureras (29,8%), además de zonas con postes del alumbrado público (23,4%), transporte público tales como garitas de buses y línea de tren (6,4%), torres de alta tensión (4,3%), un colegio y un CESFAM (2,1% del total respectivamente).

Sobre el nivel de daño del equipamiento vecinal y urbano constatado durante los recorridos en las zonas afectadas, se establece que el 42,1% presentó daño parcial y el 57,9% daño completo.

A raíz de lo anterior diversas entidades privadas y también particulares han querido realizar aportes y/o entregar ayudas de diversas maneras a los afectados. Sin perjuicio de lo anterior y raíz de la gran cantidad de personas que han querido realizar diversos aportes a las Municipalidades sobre todo de Viña del Mar, se realizó una consulta a la contraloría sobre la legalidad de recibir aportes al municipio por concepto de los incendios forestales que se suscitaron en la comuna.

Contraloría emitió un pronunciamiento mediante dictamen E448207N24 que aborda las donaciones en dinero de particulares a las municipalidades, en situaciones de emergencia.

Primero: la Municipalidad de Viña del Mar, solicitó un pronunciamiento que determine si resulta procedente la recepción de donaciones en dinero efectuadas por particulares, para efectos de destinarlos a la atención de las emergencias derivadas de los múltiples incendios forestales que afectan, entre otras, a esa comuna del país. Asimismo, se consulta acerca de la posibilidad de manejar esos recursos en una cuenta corriente dispuesta para ese solo fin.

Segundo: La Contraloría ha señalado que, sobre el particular, cumple manifestar que la ley N° 16.282 - cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el decreto N° 104, de 1977, del entonces Ministerio del Interior-, que contiene disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, establece en su artículo 1° que, en el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, corresponde al Presidente de la República dictar un decreto supremo fundado, señalando las comunas, localidades o sectores geográficos determinados de las mismas que hayan sido afectados (Contraloría General de la República, 2024).

Cabe agregar que, en cuanto la situación que provoca la consulta, dicha facultad fue ejercida mediante decreto N° 83, de 2024, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que declara estado de excepción constitucional de catástrofe en las provincias de Marga Marga y Valparaíso, en la región de Valparaíso. Adicionalmente, el texto legal antes mencionado prescribe, en su artículo 6°, que el Ministerio del Interior se encuentra autorizado para recibir las donaciones o erogaciones que se hagan para ayudar a las zonas damnificadas y ponerlas a disposición, en lo que interesa, de las municipalidades, para su distribución y aprovechamiento.

Cómo puede advertirse, dicha Secretaría de Estado se encuentra autorizada para entregar las donaciones o erogaciones efectuadas para ayudar a zonas damnificadas y, en particular, a los municipios a recibirlas desde el mencionado Ministerio, a fin de proceder a su distribución y aplicación, en beneficio de las personas damnificadas de las respectivas zonas afectadas por una catástrofe.

Lo anterior, en armonía con lo establecido en las letras c) e i) del artículo 4°, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que, entre las funciones compartidas de los municipios contempla la asistencia social y la gestión del riesgo de desastres.

En este contexto, el artículo 9° de la citada ley N° 16.282, establece que, en caso de sismo o catástrofe, el Fisco podrá efectuar aportes extraordinarios a las municipalidades afectadas.

Tercero: conforme al principio de legalidad del gasto público, consagrado en los artículos 6°, 7° y 100 de la Constitución Política; 2° y 5° de la ley N° 18.575; 56 de la ley N° 10.336 y en el decreto ley N° 1.263, de 1975, los servicios públicos deben actuar con estricta sujeción a las atribuciones que les confiere la ley y, en el orden financiero, atenerse a las disposiciones que al efecto regulan el egreso (aplica dictamen N° 80.238, de 2011).

En atención a ello los municipios solo podrán destinar dichos fondos a la atención de la situación de emergencia derivada de la indicada catástrofe.

Con todo, es menester precisar que, en tal caso tratándose de una transferencia de recursos de una entidad pública a otra, las entidades edilicias receptoras de tales caudales deberán rendir cuentas de conformidad a la resolución N° 30, de 2015, de este origen, que fija normas de procedimiento sobre rendición de cuentas.

Cuarto: Por otra parte, el artículo 46, inciso primero, del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, señala, en lo que importa, que el producto de las donaciones que se hicieren a las municipalidades se invertirá en la forma que determine el donante en el acto constitutivo de la donación; debiendo ser incorporado al presupuesto y al inventario municipal, según corresponda.

En este orden de ideas, resulta útil recordar que esta Sede de Control, en sus dictámenes N°s. 36.604, de 2006, y 12.941, de 2007, entre otros, ha hecho presente que la posibilidad que tienen las municipalidades de aceptar donaciones de particulares se encuentra limitada cuando concurren circunstancias que puedan restarle imparcialidad a la autoridad, al tomar decisiones en asuntos en los que tengan interés los donantes, toda vez que con ello podría afectarse el principio de probidad administrativa.

De acuerdo al artículo 13 letra a), de la ley N° 18.695, el patrimonio municipal se integra por bienes que pueden adquirirse bajo cualquier título, entre estos, el de donación. Así, en la hipótesis objeto de la consulta de la especie, por tratarse de una donación en dinero, y considerando lo prescrito en el artículo 46, inciso primero, del anotado decreto ley N° 3.063, de 1979, ellas deben incorporarse al presupuesto municipal e invertirse en la forma que determine el donante (Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2006).

A su turno, los artículos 122 de la Carta Fundamental y 14 de la citada ley N° 18.695, otorgan a los municipios autonomía en materia de administración de sus finanzas, la que de acuerdo con lo establecido en los artículos 5°, letra b); 63, letra e), y 65, letra a), de este último cuerpo legal, debe ejercer el alcalde con arreglo a las normas sobre administración financiera del Estado, correspondiendo a dichas entidades comunales, en lo que interesa, la elaboración, aprobación, modificación y ejecución de su presupuesto.

Asimismo, conforme el artículo 65, letra a) del mismo cuerpo legal, el Alcalde requiere del acuerdo del concejo para aprobar y modificar el presupuesto municipal, lo cual corresponde tener en especial consideración, habida cuenta que los recursos procedentes de las eventuales donaciones de que se trata, dado su carácter contingente, no pudieron estar previstos en dicho instrumento de planificación financiera.

En cuanto al uso de una cuenta corriente bancaria de manera exclusiva para el manejo de estos fondos, cabe anotar, por una parte, que ello constituye una medida que favorece la transparencia y fiscalización de la aplicación de dichos fondos y, por otra, que mediante el oficio N° E324651, de 2023, la Contraloría General impartió instrucciones al respecto.

En el dictamen N° 1.150, de 2013, de este origen, aun en las condiciones de calamidad pública los funcionarios intervinientes se encuentran en el imperativo de dar cumplimiento a los principios de juridicidad y probidad, consagrados en los artículos 6°, 7° y 8° de la Constitución Política de la República.

En conclusión: La citada ley N° 16.282, permite al Ministerio del Interior poner a disposición de los municipios las erogaciones que reciba dicha cartera de Estado, en el contexto de una situación de catástrofe como la que motiva la consulta, a efectos de que dichas corporaciones edilicias procedan a su distribución y aplicación en beneficio de las personas damnificadas.

En virtud del principio de legalidad del gasto público, los municipios solo podrán aplicar dichos recursos en los gastos directamente relacionados con la atención de la situación de emergencia de que se trata, debiendo rendir cuentas, de conformidad con la resolución N°30, de 2015, de este origen.

Las municipalidades pueden recibir donaciones de particulares en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la ley de rentas municipales, debiendo ingresarlas a su presupuesto y ajustarse a la regulación que al efecto contempla el artículo 65, letra a), de la ley N° 18.695; así como ceñirse en su ingreso y gasto a las normas sobre administración financiera del Estado (Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2006).

El manejo de los fondos en una cuenta corriente exclusiva para tales fines, constituye una medida que favorece la transparencia y fiscalización de la aplicación de dichos fondos; debiendo ajustarse, en todo caso, al oficio N° E324651, de 2023, mediante el cual la Contraloría General impartió instrucciones al respecto.

Por tanto, la realización de donaciones a través de particulares a la municipalidad puede gestionarse, teniendo siempre en cuenta que los gastos deben relacionarse con el fin establecido y, lo más importante, estarán sujetos al control de gasto público mediante la debida rendición de cuentas a la que puede tener acceso la ciudadanía y los donantes.

REFERENCIAS:

- Contraloría General de la República. (2024). Dictamen N° E448207N24. <http://contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E448207N24/html>
- La Tercera. (2024). 8 sectores con pérdida total: Informe científico revela impacto de incendios en la V región. La Tercera. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/8-sectores-con-perdida-total-informe-cientifico-revela-impacto-de-incendios-en-la-v-region/HOZIYS3PUZFBGOBEJWEZWKGI/>
- Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Pub. L. No. 18.695 (2006). <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>