

INSTRUCCIONES EN RELACIÓN CON EL FONDO REGIONAL PARA LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO CON LOS APORTES FISCALES AL FONDO COMÚN MUNICIPAL SOBRE ROYALTY A LA MINERÍA Y SU RELACION CON LAS MUNICIPALIDADES

El Dictamen emitido por la Contraloría N°E498158N24 publicado el 07 de junio de 2024, imparte instrucciones en virtud de sus facultades legales del organismo Contralor, en relación con el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo y con los aportes fiscales al Fondo Común Municipal, contemplados tanto en la ley N° 21.591, sobre Royalty a la Minería, como en la ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024

La ley N° 21.591, sobre Royalty a la Minería, crea un mecanismo de recaudación tributaria denominado Royalty Minero que grava a los denominados explotadores mineros en la forma que dicho texto establece.

El royalty es un impuesto específico que se aplica a las grandes empresas explotadoras mineras. Los explotadores mineros pagarán el impuesto, según su nivel de ventas y los minerales explotados. La suma de estos componentes corresponderá al Royalty Minero. Se estimó que cerca de 450 millones de dólares permitiría recaudar la nueva ley de Royalty Minero, fondos que serán destinados directamente a impulsar el desarrollo productivo de las regiones del país.

La citada ley crea el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, y dos aportes fiscales adicionales al Fondo Común Municipal, uno destinado a comunas pertenecientes a regiones mineras, y el otro a comunas que presenten mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional.

Tanto el Fondo, como los referidos aportes, entrarán en vigencia el 1 de enero de 2025, conforme a los artículos cuarto y quinto transitorios del mencionado cuerpo legal.

Sin embargo, ¿Qué es el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo? Es un fondo cuyos recursos se destinarán al financiamiento de los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión.

Los recursos que se distribuyan con cargo al Fondo se destinarán al financiamiento de inversión productiva. Es decir, se invertirá en proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica. Esas actividades deberán estar en línea con las prioridades estratégicas regionales y con la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

Los gobiernos regionales estarán facultados para realizar transferencias a los municipios que conforman la región, con cargo al Fondo.

El Fondo estará constituido por los recursos que para este objeto contemple anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Dada la vigencia diferida de la norma, la ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, contempla un Fondo con la misma denominación y dos aportes al Fondo Común Municipal en calidad de únicos y extraordinarios, todos estos con una regulación propia a través de glosas presupuestarias.

En ese contexto, la Contraloría General, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, ha estimado necesario impartir instrucciones en relación con el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo y con los aportes fiscales al Fondo Común Municipal, contemplados tanto en la ley N° 21.591, sobre Royalty a la Minería, como en la ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024 (Contraloría General de la República, 2024).

EN CUANTO AL FONDO REGIONAL PARA LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO.

A.- LEY N° 21.591, SOBRE ROYALTY A LA MINERÍA.

a) Constitución del Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo. Sobre el particular, el inciso primero, parte primera, del artículo 13 del texto normativo en estudio, crea un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, cuyos recursos se destinarán al financiamiento de los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión, de conformidad a lo establecido en esa ley.

Enseguida, el inciso cuarto de la disposición en análisis prevé que el Fondo estará constituido por los recursos que para este objeto contemple anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público.

b) Distribución de los recursos del Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo.

Al respecto, la parte segunda del inciso primero del mencionado artículo 13 prevé, que este Fondo se distribuirá según las mismas reglas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, dispuesto en el artículo 74 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

En este contexto, la última de las disposiciones citadas preceptúa en su inciso primero, parte final, que la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales.

Por su parte, el inciso tercero del aludido artículo 13 de la ley N° 21.591 dispone que los gobiernos regionales estarán facultados para realizar transferencias a los municipios que conforman la región, con cargo a este Fondo.

A su vez, su inciso final indica que mediante uno o más decretos supremos del Ministerio de Hacienda se regulará la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos de este Fondo.

c) Finalidad de los recursos del Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo.

Sobre este aspecto, el inciso segundo del referido artículo 13 de la ley N° 21.591 prevé que los recursos que se distribuyan con cargo a este Fondo se destinarán al financiamiento de inversión productiva, esto es, proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

De la normativa citada se desprende, en primer lugar, que el legislador ha fijado expresamente, la finalidad de los recursos que se distribuyan con cargo a dicho Fondo, estableciéndose que aquellos tendrán por destino el financiamiento de inversión productiva.

Asimismo, el legislador ha precisado qué se debe entender por financiamiento de inversión productiva, indicando que ello comprende los proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica.

Lo anterior, por cierto, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

En este contexto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control ha puntualizado que en el evento que el legislador haya previsto recursos financieros afectos a una finalidad específica, el ente receptor de los mismos debe invertirlos únicamente en el cumplimiento de los objetivos fijados en la ley (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 82.054, de 2013, y 21.894, de 2015).

B.- LEY N° 21.640, DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2024.

La referida ley N° 21.640, consulta en la glosa 07, de la partida 31, capítulo 01, programa 02, que los recursos que se ejecuten con cargo al Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo se deberán destinar a los fines establecidos en el inciso segundo del artículo 13 de la ley N° 21.591.

Asimismo, faculta a los gobiernos regionales a efectuar las creaciones y modificaciones de asignaciones en sus presupuestos de inversión regional para el pago de los compromisos de arrastre de iniciativas ejecutadas por las instituciones elegibles mencionadas en la Resolución N° 1, de 2023, de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, y de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Por otra parte, indica que los gobiernos regionales, al momento de efectuar la distribución inicial de sus presupuestos de inversión regional, deberán crear una asignación de provisión sin distribuir para el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo dentro del Ítem 33.03. En el transcurso del año presupuestario podrán reasignar desde esta provisión para el financiamiento de las iniciativas con cargo a este Fondo.

Añade, que, mediante resolución de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, la que deberá ser dictada a más tardar durante el mes de enero del año 2024, se definirán las instituciones que podrán ser beneficiarias y los ámbitos de acción de las iniciativas de innovación, competitividad, ciencia y tecnología que podrán ser financiadas con estos recursos.

Al respecto, cumple con hacer presente que la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, mediante resolución exenta N° 33, de 2024, definió las instituciones beneficiarias y ámbitos de acción de las iniciativas de innovación, competitividad, ciencia y tecnología a ser financiadas con cargo al Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo.

Por último, se indica en la glosa en comentario que, con cargo a estos recursos, los gobiernos regionales podrán participar del financiamiento de iniciativas de los Programas de Desarrollo Productivo Sostenible del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Durante el año 2024 se podrán ejecutar con cargo a estos recursos los arrastres de los programas y proyectos financiados por el FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad Regional) iniciados en años anteriores. Para estos efectos, se deberá tener en consideración lo dispuesto en la Resolución N° 29, de 2020, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, y sus modificaciones.

Finalmente, corresponde señalar que, en el presente ejercicio, mediante resoluciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que aprobaron los presupuestos iniciales de inversión de cada Gobierno Regional, se creó la asignación 33-03- 999 "Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo (Sin Distribuir)", con los recursos que la ley de presupuestos contempló por este concepto.

Por lo anterior, corresponde que cada Gobierno Regional mediante resoluciones de modificación presupuestaria distribuya estos recursos ajustándose estrictamente a las finalidades establecidas en la ley, actos que se encuentran afectos a control de legalidad ante esta Entidad Contralora.

II.- EN CUANTO A LOS APORTES FISCALES AL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

Como cuestión previa, es necesario recordar que el artículo 13 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, prevé que el patrimonio de las

entidades edilicias estará constituido, entre otros, letra c), por los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal.

A su turno, el inciso tercero del artículo 14 de ese cuerpo normativo dispone que, para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los recursos que dicha disposición establece.

Enseguida, el artículo 35 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, regula el aporte fiscal al Fondo Común Municipal indicando de qué manera estará constituido.

Puntualizado lo anterior corresponde referirse a los aportes fiscales que se incorporan al Fondo Común Municipal.

APORTE FISCAL ADICIONAL ESTABLECIDO EN LA LEY N° 21.591 EN FAVOR DE AQUELLAS COMUNAS PERTENECIENTES A REGIONES MINERAS.

Sobre este punto, el N° 3 del artículo 16 de la mencionada ley N° 21.591, incorpora, en lo que importa, un numeral 7 al citado artículo 14 de la ley N° 18.695, relativo a los recursos que conforman el Fondo Común Municipal.

a) Recursos que se agregan al Fondo Común Municipal. Estos nuevos recursos, consisten en un aporte fiscal adicional que consultará la Ley de Presupuestos del Sector Público.

b) Beneficiarios de este recurso. Este recurso se establece a favor de aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen las siguientes actividades asociadas a explotadores mineros sujetos al Royalty Minero: refinерías; fundiciones; yacimientos y depósitos de relaves activos que puedan generar un impacto significativo sobre la salud de la población, según determine el reglamento del Fondo Común Municipal.

Además, será destinado a comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen relaves abandonados de carácter prioritario por encontrarse cercanos a la población y que tengan el potencial de generar un impacto significativo sobre la salud de ésta; o puertos cuya actividad esté asociada mayoritariamente a la actividad minera, ambos según determine el reglamento del Fondo Común Municipal. Agrega el inciso segundo de este nuevo numeral que, para estos efectos, se entenderá por regiones mineras aquellas cuyo producto interno bruto minero regional, excluyendo la minería de petróleo y gas natural, represente más de un 2,5% del producto interno bruto minero nacional y de su producto interno bruto regional.

c) Distribución del aporte fiscal adicional del Fondo Común Municipal. Sobre este aspecto resulta útil precisar, que el N° 1 del artículo 17 de la mencionada ley N° 21.591, incorpora, en lo que importa, la letra c) al artículo 35 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, que regula el aporte fiscal al Fondo Común Municipal.

Así, la nueva letra c) del artículo en estudio agrega esta contribución Fiscal al Fondo Común Municipal, referente al aporte adicional que consulte anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público a favor de aquellas comunas a que hace referencia el nuevo numeral 7 del artículo 14 de la citada ley N° 18.695.

A continuación, el referido artículo 17 agrega, en su N° 4, un nuevo artículo 38 bis a la citada Ley sobre Rentas Municipales estableciendo, en su inciso primero, que el aporte al Fondo Común Municipal a que se refiere el número 7 del artículo 14 de la ley N° 18.695, será destinado exclusivamente a aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen las actividades que este último precepto dispone.

Agrega el inciso segundo de este artículo 38 bis, que el Ministerio de Hacienda, previo informe de la Comisión Chilena del Cobre, publicará anualmente, a más tardar en el mes de noviembre, las comunas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarias de este aporte fiscal.

A su turno, su inciso tercero señala que el aporte se determinará en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año y se distribuirá entre las comunas antedichas de acuerdo con los siguientes indicadores:

1. Un porcentaje se distribuirá en partes iguales entre las comunas beneficiarias.
2. Un porcentaje determinado en el reglamento del Fondo Común Municipal se distribuirá de acuerdo al nivel de incidencia de la actividad minera sobre la población de la comuna, previo informe de la Comisión Chilena del Cobre en el cual se considerarán, entre otros, los indicadores que en esa norma se señalan.
3. Un porcentaje determinado en el reglamento del Fondo Común Municipal se distribuirá de acuerdo al número de personas en condición de pobreza de la comuna, ponderado en relación con la población en condición de pobreza de la totalidad de las comunas beneficiarias del aporte.
4. Un porcentaje del aporte determinado en el reglamento del Fondo Común Municipal se distribuirá de acuerdo al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos de la totalidad de las comunas beneficiarias del aporte, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.

5. Un porcentaje del aporte determinado en el reglamento del Fondo Común Municipal se distribuirá de acuerdo a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio de dicho ingreso por habitante de las comunas beneficiarias de este aporte.

La suma de los indicadores entregará un coeficiente de distribución para la asignación equitativa de los recursos, el que se calculará con los porcentajes que determine el reglamento del Fondo Común Municipal.

B.- APOORTE FISCAL ESTABLECIDO EN LA LEY N° 21.591 EN FAVOR DE AQUELLAS COMUNAS QUE PRESENTEN MAYOR DEPENDENCIA AL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

En cuanto a este aspecto, el N° 3 del artículo 16 de la mencionada ley N° 21.591, incorpora, en lo que importa, un numeral 8 al citado artículo 14 de la ley N° 18.695, relativo a los recursos que conforman el Fondo Común Municipal.

a) Recurso que se agrega al Fondo Común Municipal. Este nuevo recurso, consiste en un aporte fiscal cuyo monto será equivalente en pesos a 2.500.000 unidades tributarias mensuales.

b) Beneficiarios de este recurso. Este recurso se establece exclusivamente a favor de aquellas comunas que presenten una mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional .

De conformidad con el nuevo artículo 38 ter - incorporado por el N° 4 del artículo 17 de la mencionada ley N°21.591-, el universo de comunas beneficiarias de este aporte adicional será definido de acuerdo al reglamento del Fondo Común Municipal.

c) Distribución del aporte fiscal en favor de aquellas comunas que presenten mayor dependencia al fondo común municipal.

Sobre este aspecto resulta útil precisar, que el inciso tercero del artículo 38 ter señala que el aporte se distribuirá entre las comunas determinadas de acuerdo a este artículo, según los siguientes indicadores:

1. Un porcentaje del aporte, definido en el respectivo reglamento, se distribuirá en partes iguales entre las comunas beneficiarias.

2. Un porcentaje del aporte determinado en el respectivo reglamento se distribuirá de acuerdo al número de personas en condición de pobreza de la comuna, ponderado en relación con la población en situación de pobreza de la totalidad de las comunas beneficiarias de este aporte.

3. Un porcentaje del aporte determinado en el respectivo reglamento se distribuirá de acuerdo al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos de la totalidad de las comunas beneficiarias de este aporte, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.

4. Un porcentaje del aporte determinado en el respectivo reglamento se distribuirá de acuerdo a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio de dicho ingreso por habitante de las comunas beneficiarias de este aporte.

La suma de los indicadores entregará un coeficiente de distribución para la asignación equitativa de los recursos, el que se calculará con los porcentajes que determine el reglamento del Fondo Común Municipal.

C.- ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES EDILICIAS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

En primer término, cabe indicar que los montos percibidos por las municipalidades por concepto de Fondo Común Municipal ingresan íntegramente al patrimonio de la entidad edilicia, sin un fin específico previamente definido, sino que se entregan para ser administrados por ellas de acuerdo con sus propias decisiones de gestión interna.

En el mismo sentido, el inciso segundo del artículo 35 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales -agregado por el artículo 17, numeral 1, de la ley N° 21.591-, establece que los aportes a que se refiere ese artículo serán de libre disposición y podrán utilizarse sin límites temporales.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario puntualizar y precisar que ello no les exime del cabal cumplimiento del principio de legalidad en sentido amplio, como también del principio de legalidad del gasto público en particular, de modo que la administración de tales recursos no puede comprender acciones ajenas al marco de sus atribuciones, ni puede omitir la sujeción a los procedimientos legales.

En efecto, los artículos 6°, 7° y 100 de la Constitución Política de la República; 2° y 5° de la ley N°18.575; Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 56 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República y en el decreto ley N°1.263, de 1975, de Administración Financiera del Estado, imponen a los servicios públicos el deber de actuar sujetándose estrictamente a la ley, sin exceder sus atribuciones y, en el orden financiero, deben atenerse a las disposiciones que regulan el egreso de fondos públicos (aplica dictamen N°80.238, de 2011).

A su vez, es necesario recordar que, acorde a lo preceptuado en el artículo 1°, inciso segundo, de la citada ley N° 18.695, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas(Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2006).

En atención a tales mandatos normativos, queda de manifiesto que los municipios únicamente pueden destinar los recursos que perciban por este concepto, según se ha reseñado, al cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les encomienda, especialmente en los artículos 3° y siguientes de la mencionada ley N° 18.695, y no a otras acciones ajenas a dichas finalidades.

Por ende, si bien 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 los artículos 5°, letra b); 63, letra e), y 65, letra a), de este último cuerpo legal, compete ejercer al alcalde o alcaldesa, ello debe hacerse con estricto arreglo a las normas sobre administración financiera del Estado.

Así, del marco normativo que les rige, se concluye que, en virtud del principio de legalidad del gasto público, los municipios solo pueden destinar los fondos que perciban por concepto de aporte fiscal, como consecuencia de la aplicación del royalty a la minería, estrictamente al cumplimiento de sus funciones legales y, además, deben ingresar tales recursos a su presupuesto, quedando sujetos a la regulación del mismo contemplada en la ley N° 18.695, así como a las aludidas normas sobre administración financiera del Estado.

D.- CONTROL RESPECTO DEL USO DE LOS APORTES ESTABLECIDOS EN LA LEY N° 21.591.

Sobre el particular, se debe indicar que los incisos finales de los artículos 38 bis y 38 ter del decreto ley N° 3063, de 1979 -incorporados por la citada ley N° 21.591-, disponen que los municipios que reciban los aportes establecidos en dichos artículos deberán informar anualmente a la SUBDERE sobre su uso, en los términos y la oportunidad que establezca el reglamento, información que deberá ser difundida y publicada de conformidad a los artículos 2° y 3° de la ley N° 19.602 y remitida anualmente por dicha Subsecretaría a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado.

Lo anterior es, por cierto, sin perjuicio de las facultades de control que corresponden a este Órgano de Fiscalización, previstas en los artículos 98 de la Constitución Política; 1°, 5°, 6°, 9° y 16 de la ley N° 10.336; 51 y 52 de la ley N° 18.695, entre otras disposiciones.

E.- APORTES ÚNICOS Y EXTRAORDINARIOS CONTEMPLADOS EN LA LEY N° 21.640, DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2024.

La partida 50, capítulo 03, programa 03, de la ley 21.640, de Presupuestos del Sector Público vigente, contempla la asignación 24-03-107 "Aporte al Fondo Común Municipal", cuya glosa 24 establece que para el año 2024 se otorgarán de forma única y con carácter extraordinario los aportes que a continuación se indican:

1. Un aporte único y extraordinario de \$70.755 millones para el Fondo Común Municipal de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, aporte que deberá administrarse de forma separada y deberá ser distribuido entre aquellas comunas que presenten una mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional.

Agrega el párrafo segundo del numeral en estudio, que las comunas beneficiarias de este aporte adicional serán aquellas cuyo porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal sea mayor a 50%, o que se encuentren bajo el percentil 80 de ingresos propios a nivel nacional. Para efectos de calcular la dependencia señalada, se considerará la totalidad del monto recibido del Fondo Común Municipal el año 2022, más sus ingresos propios permanentes del mismo año, definidos en el inciso segundo del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979.

Enseguida, dicho párrafo expone que, para efectos de calcular el nivel de ingresos propios, se considerará la totalidad de sus ingresos propios del año 2022, esto es, el monto recibido del Fondo Común Municipal más sus ingresos propios permanentes.

Asimismo, el aporte referido en este numeral se regulará con las siguientes condiciones:

i) La SUBDERE dictará una resolución, visada por el Ministerio de Hacienda, donde se determinen las municipalidades que cumplen las condiciones para acceder al aporte, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación de dicha ley.

ii) Esta resolución regulará la operatoria del mecanismo de distribución y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.

iii) Con cargo a este aporte no se podrá pagar deuda municipal. Sobre este aspecto específico, para efectos del presente instructivo, se entenderá como deuda municipal todas aquellas obligaciones contraídas por los municipios hasta el 31 de diciembre de 2023.

Finalmente, resulta útil indicar que esta Contraloría General con fecha 28 de febrero del presente año, tomó razón de la resolución N° 2, de 2024, de la SUBDERE, que “Determina municipalidades que acceden al aporte único y extraordinario que indica, y establece operatoria del mecanismo de distribución y demás criterios necesarios para su aplicación, en cumplimiento de lo establecido en la partida 50, capítulo 01, programa 03, subtítulo 24, ítem 03, asignación 107 (aporte al Fondo Común Municipal), glosa N° 24, N° 1, de la ley N° 21.640, de presupuestos del sector público correspondiente al año 2024”.

2. Un aporte único y extraordinario de \$22.891 millones para el Fondo Común Municipal de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, aporte que deberá administrarse de forma separada y se distribuirá conforme a las siguientes disposiciones:

a) Será destinado exclusivamente a aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen las siguientes actividades asociadas a explotadores mineros sujetos al Impuesto Específico a la Minería (artículos 64 bis y 64 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta) durante el año tributario 2023: refinерías; fundiciones; yacimientos y depósitos de relaves activos que puedan generar un impacto significativo sobre la salud de la población.

b) Además, será destinado a comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen relaves abandonados de carácter prioritario por encontrarse cercanos a la población y que tengan el potencial de generar un impacto significativo sobre la salud de ésta; o puertos cuya actividad esté asociada mayoritariamente a la actividad minera.

Para estos efectos, se entenderá por regiones mineras aquellas cuyo producto interno bruto minero regional, excluyendo la minería de petróleo y gas natural, represente más de un 2,5% del producto interno bruto minero nacional y de su producto interno bruto regional.

El Ministerio de Hacienda, previo informe de la Comisión Chilena del Cobre, determinará, a través de un decreto exento, el listado de las comunas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarias de este aporte fiscal establecido en los literales a y b precedentes, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación de esa ley.

Al respecto, cumple con hacer presente que el Ministerio de Hacienda, mediante decreto exento N° 31, de 2024, determinó las comunas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarias del fondo dispuesto en el numeral 2 de la glosa 24, del programa 03, del capítulo 01, de la partida 50 de la ley N° 21.640, sobre Presupuestos del sector público para el año 2024.

Puntualizado lo anterior, es del caso indicar, que el aporte referido en este numeral se regulará con las siguientes condiciones:

i) La SUBDERE dictará una resolución, visada por el Ministerio de Hacienda, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación de tal ley.

ii) Ésta regulará la operatoria del mecanismo de distribución y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.

Los aportes referidos en los numerales 1 y 2 se distribuirán en las comunas beneficiarias, según los siguientes indicadores, calculados en base a la información disponible del año 2022:

a) Un porcentaje del aporte se distribuirá en partes iguales entre las comunas beneficiarias.

b) Un porcentaje del aporte se distribuirá de acuerdo al número de personas en condición de pobreza de la comuna, ponderado en relación a la población en situación de pobreza de la totalidad de las comunas beneficiarias de este aporte.

c) Un porcentaje del aporte se distribuirá de acuerdo al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna respecto del número de predios exentos de la totalidad de las comunas beneficiarias de este aporte, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con al total de predios de ésta.

d) Un porcentaje del aporte se distribuirá de acuerdo a los menores ingresos propios permanentes del año 2022, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio de dicho ingreso por habitante de las comunas beneficiarias de este aporte. Para estos efectos, se considerarán ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los señalados en el inciso segundo del artículo 38 del Decreto N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, que Fija Texto Refundido y Sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

e) En el caso del aporte individualizado en el numeral 2, un porcentaje se distribuirá de acuerdo al nivel de incidencia de la actividad minera sobre la población de la comuna, previo informe de la Comisión Chilena del Cobre. Se considerarán, entre otros, la cantidad de yacimientos mineros ubicados en la comuna, su cercanía con áreas residenciales, la presencia de pasivos medioambientales, y si la zona en que se encuentra la comuna ha sido declarada zona latente o saturada.

Los porcentajes indicados en los literales anteriores serán determinados independientemente para cada uno de los aportes individualizados en los numerales 1 y 2, a través de una resolución de la SUBDERE, visada por el Ministerio de Hacienda.

En este contexto, resulta útil indicar que esta Contraloría General con fecha 27 de marzo del presente año, tomó razón de la resolución N° 3 de 2024, de la SUBDERE que "Establece operatoria del mecanismo de distribución y demás criterios necesarios para su aplicación, en cumplimiento de lo establecido en la partida 50, capítulo 01, programa 03, subtítulo 24, ítem 03, asignación 107 (aporte al Fondo Común Municipal), glosa N° 24, N° 2, de la ley N° 21.640, de presupuestos del sector público correspondiente al año 2024".

Las siguientes consideraciones comunes aplicarán a los aportes referidos en los numerales 1 y 2:

Por ser únicos y extraordinarios, no se considerarán como ingreso del Fondo Común Municipal en el año 2024, para efectos de la aplicación del mecanismo de estabilización establecido en el inciso quinto del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, para determinar los ingresos a recibir el año 2025.

Se distribuirán a los municipios de acuerdo con los indicadores, porcentajes y demás condiciones señaladas precedentemente, a más tardar en abril del año 2024.

Los municipios que reciban el aporte establecido en la glosa en análisis deberán informar a la SUBDERE sobre el uso del aporte recibido, en los términos y la oportunidad que establezcan las resoluciones que distribuyan los recursos, donde se contemplarán además obligaciones de transparencia activa y de reportabilidad tanto a aquella Subsecretaría como al Concejo Municipal en la ejecución de los recursos. La SUBDERE deberá, en los mismos plazos en que los municipios le envíen los antecedentes indicados en este literal, remitir dicha información a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a las comisiones de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados y de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado.

F.- CONTROL RESPECTO DEL USO DE LOS APORTES EXTRAORDINARIOS DE LA LEY N° 21.640.

En este punto, cumple con señalar que la SUBDERE a través de sus resoluciones exentas N°s. 3.811 y 3.812, ambas de 2024, distribuyó los recursos correspondientes a los aportes únicos y extraordinarios. A su vez, a fin de dar cumplimiento a la citada obligación de informar que exige la glosa, las aludidas resoluciones exentas establecieron, entre otros aspectos, una periodicidad trimestral para los reportes que deben remitir las municipalidades beneficiarias, y la aplicación de normas de transparencia activa y de identificación presupuestaria de los recursos distribuidos.

Al respecto, corresponde que aquellas inconsistencias advertidas por la SUBDERE en el análisis de los señalados reportes, sean informadas oportunamente la Entidad Contralora.

Todo lo anterior es, por cierto, sin perjuicio de las facultades de control que corresponden a este Órgano de Fiscalización, previstas en los artículos 98 de la Constitución Política; 1°, 5°, 6°, 9° y 16 de la ley N° 10.336; 51 y 52 de la ley N° 18.695, entre otras disposiciones.

G.- ADMINISTRACIÓN SEPARADA DE LOS APORTES EXTRAORDINARIOS DE LA LEY N° 21.640.

En cuanto a la administración separada a que hace alusión la aludida glosa 24, para ambos aportes, cumple con precisar que aquella comprenderá la obligación de los municipios de efectuar el registro contable de los ingresos y gastos, de acuerdo a lo instruido por esta Contraloría General mediante su oficio N° E486016, de 2024.

Asimismo, cada entidad edilicia deberá efectuar la apertura de una cuenta corriente exclusiva de los recursos percibidos, considerando las instrucciones contenidas en el oficio N°E324651, de 2023, de este origen, "Sobre Manejo de Cuentas Corrientes Bancarias para el Sector Público y Municipal", que en su título IV, numeral 2.2, inciso segundo, precisa que en el caso de fondos con finalidades específicas y/o con un alto volumen de operaciones, como es el caso, la entidad deberá habilitar cuentas corrientes específicas para el manejo de los fondos.

III.- VIGENCIA.

La citada ley N° 21.591 estableció en su artículo primero transitorio que entrará en vigencia el 1 de enero de 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, el anotado cuerpo normativo contempla las siguientes excepciones:

a) El artículo cuarto transitorio difiere la vigencia de su artículo 13 -que regula el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo-, para el 1 de enero de 2025.

b) El artículo quinto transitorio difiere la vigencia de sus artículos 16 y 17 -que incorpora al Fondo Común Municipal un aporte fiscal adicional que consultará la Ley de Presupuestos del Sector Público-, para el 1 de enero de 2025.

IV.- RESPONSABILIDADES FUNCIONARIAS.

Las infracciones que cometa cualquier funcionario derivadas del incumplimiento de la normativa precitada y del presente instructivo, darán lugar a las responsabilidades que, en derecho, procedan.

V.- PUBLICIDAD.

El instructivo deberá ser puesto en conocimiento de todos aquellos funcionarios que intervengan, directa o indirectamente, en todos los procesos vinculados con la inversión de los fondos de que se trata. Ello, sin perjuicio de que, además, se encuentra disponible en el sitio web www.contraloria.cl.

Las entidades destinatarias del presente instructivo deberán dar estricto y cabal cumplimiento a lo señalado precedentemente, lo que será fiscalizado por la Contraloría

En consecuencia, si bien el aporte del royalty minero es un avance en materia de transferencia de recursos para los municipios uno de los principales problemas es la disparidad en la asignación de recursos a través del Fondo de Emergencia, comparando los promedios entre la Región Metropolitana y otras regiones del país, ya que claramente unos recibirán más que otros. Además, el impacto en los presupuestos municipales es moderado, lo que plantea un gran desafío para los municipios en cuanto a la gestión eficaz de estos recursos. Esto podría plantear dudas sobre el cumplimiento de los estándares de transparencia y probidad, especialmente en un contexto de desconfianza debido a casos de corrupción local y en un año electoral. Por lo tanto, es crucial fortalecer los mecanismos de control sobre las municipalidades para asegurar el correcto uso de estos recursos.

REFERENCIAS:

- Contraloría General de la República. (2024). Dictamen N°E498158N24 sobre facultades CGR, instrucciones, royalty minero, Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, aportes fiscales fondo común municipal. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E498158N24/html>
- Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Pub. L. No. 18.695 (2006). <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>