

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL USO Y GASTO DE LOS RECURSOS DE LA LEY RESERVADA DEL COBRE DESTINADOS A LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS EN LAS REGIONES DE ANTOFAGASTA Y ATACAMA POR EL FRENTE DE MAL TIEMPO OCURRIDO EN EL AÑO 2015, DE CONFORMIDAD A LA LEY N° 20.833 (CEI 3).

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Investigadora mencionada en el epígrafe pasa a informar sobre las actuaciones, proposiciones y conclusiones derivadas de la respectiva investigación.

A. De la competencia de la Comisión

La Cámara de Diputados, en sesión de fecha 10 de abril de 2018, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la solicitud de diputadas y diputados para crear una Comisión Especial Investigadora del uso y gasto de los recursos de la Ley Reservada del Cobre destinados a la reconstrucción de las zonas afectadas en las regiones de Antofagasta y Atacama por el frente de mal tiempo ocurrido el año 2015, de conformidad a la ley N° 20.833 (CEI).

La referida solicitud circunscribió la investigación a “lograr transparentar el uso de los fondos destinados por ley a la reconstrucción y, a su vez, determinar las responsabilidades políticas de los organismos y agentes que hubiesen incurrido en falencias o faltado a su mandato.”.

B. Relación del trabajo desarrollado por la Comisión en el cumplimiento de su cometido

Los diputados (as) señores (as) Nino Baltolu, Loreto Carvajal, José Miguel Castro, Sofía Cid, Francisco Eguiguren, Juan Manuel Fuenzalida, Marcela Hernando, Marcos Ilabaca, Manuel Monsalve, Nicolás Noman, Daniel Núñez, Catalina Pérez y Gabriel Silber integraron la Comisión, por acuerdo de fecha 3 de mayo de 2018 de la Cámara de Diputados.

Sesión constitutiva

Se efectuaron dos sesiones constitutivas, los días 9 y 16 de mayo de 2018, con la asistencia en la primera de los diputados (as) señores (as) Nino Baltolu, Loreto Carvajal, José Miguel Castro, Sofía Cid, Francisco Eguiguren, Juan Manuel Fuenzalida, Marcela Hernando, Marcos Ilabaca, Manuel Monsalve, Nicolás Noman, Daniel Núñez, Catalina Pérez y Gabriel Silber y en la segunda, de los diputados (as) señores (as) Nino Baltolu, Loreto Carvajal, José Miguel Castro, Sofía Cid, Juan Manuel Fuenzalida, Marcela Hernando, Daniella Cicardini, Nicolás Noman, Daniel Núñez, Catalina Pérez y Gabriel Silber, quienes eligieron por mayoría de votos como Presidente de la Comisión, a la diputada Daniella Cicardini (7 votos). La diputada Sofía Cid obtuvo 5 votos.

Reemplazos

En la 2ª. sesión constitutiva se dio cuenta del reemplazo permanente del diputado señor Marcos Ilabaca por el diputado señor Juan Santana; del diputado señor Manuel Monsalve por la diputada señorita Daniella Cicardini y del reemplazo temporal del diputado señor Francisco Eguiguren por el diputado señor Andrés Longton.

Sesiones efectuadas

A continuación de las sesiones constitutiva, se efectuaron 10 sesiones por la Comisión los días 28 de mayo, 4 de junio, 11 de junio, 9 de julio, 6 de agosto, 20 de agosto, 3 de septiembre, 10 de septiembre, 26 de septiembre y 28 de septiembre, todas de 2018.

Plazo

El plazo otorgado en el mandato hasta el 16 de julio fue prorrogado hasta el 28 de septiembre de 2018.

Personas escuchadas

La Comisión contó con la asistencia y colaboración de las siguientes personas:

Sesión 2ª: Concurren como invitados el director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda, junto a los señores Mauricio Villena, subdirector; Fuad Rumié, abogado de la subdirección; José Ignacio Llodrá, jefe de gabinete del director; Gabriel Jiménez, coordinador legislativo, y la señora Carola Pérez, jefa de Prensa.

Sesión 3ª: Concorre el contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez, junto a su equipo asesor.

Sesión 4ª: Concorre el subsecretario de Desarrollo Regional, señor Felipe Salaberry.

Sesión 5ª: Se invita a los ex ministros del Gobierno anterior, Alberto Undurraga, ex ministro de Obras Públicas, y la señora Paulina Saball, ex ministra de Vivienda y Urbanismo, quienes excusaron su inasistencia.

Sesión 6ª: Concorre el subdirector de la Dirección de Presupuestos, señor Mauricio Villena, junto a su equipo asesor.

Sesión 7ª: Concorre el señor Francisco Sánchez, intendente de Atacama.

En las sesiones 1ª., 5ª., 8ª., 9ª., y 10ª. no hubo invitados presentes.

En la sesión 10ª., fueron aprobadas las conclusiones y proposiciones del informe y se designó diputada informante a la señora CID, doña SOFÍA.

C. Principales antecedentes derivados de lo expuesto por los invitados y del debate suscitado en la Comisión

1.- Hechos que dieron origen a la reconstrucción en la región de Atacama y comunas de Antofagasta y Taltal por los aluviones ocurridos en marzo de 2015

El 25 de marzo de 2015 en la región de Atacama y en las comunas de Antofagasta y Taltal hubo un frente de mal tiempo que produjo aluviones, avalanchas, desbordes de ríos y alteraciones de cursos normales de agua. También hubo daño irreparable en pérdidas humanas, daños considerables en infraestructura pública y privada que afectaron los servicios básicos, sistema de comunicación, sistema productivo y fuentes de trabajo.

En el proceso de reconstrucción hubo dos etapas. Primero se abordó la emergencia incurriendo en gastos que corresponden a albergues para damnificados, regulación de viviendas, etcétera. La segunda etapa tuvo que ver más con la reconstrucción propiamente tal.

Para poner en contexto esta materia, el señor **Rodrigo Cerda, director de Presupuestos**, hizo presente en la Comisión que en forma paralela a la emergencia se cuantificaron los daños y se estimó un costo de reconstrucción. Sin embargo, los costos de reconstrucción no se contabilizaron en la Dirección de Presupuestos. En este caso, la información provino básicamente de distintos ministerios, como Vivienda, Obras Públicas e Interior. Ellos estimaron un costo inicial de 1.500 millones de dólares, de los cuales 250 correspondían a emergencia y 1.250 a reconstrucción.

Por lo tanto, ese era un monto que había que financiar y habían distintas formas para hacerlo. Parte del financiamiento vino de la Ley Reservada del Cobre, prácticamente 500 millones, pero faltaban 1.000 millones, los que tenían que ser asignados de acuerdo con las leyes de presupuestos de cada año.

En 2015, el Gobierno de la época ingresó a tramitación un proyecto de ley que dispuso que 500 millones de dólares procedentes del artículo 1º de la Ley Reservada del Cobre serían incorporados a ingresos generales de la Nación, con el objeto de contribuir al financiamiento de la reconstrucción por los aluviones ocurridos el 2015.

El señor **Jorge Bermúdez, contralor general de la República** planteó que el Plan de Reconstrucción consideraba dos fuentes de financiamiento:

- A través de la dictación de la ley especial N° 20.833, que dispuso el traspaso de una cantidad de dinero desde la Ley Reservada del Cobre.
- Las leyes de presupuestos de los sucesivos años, 2016 y 2017, básicamente.

2.- Ley N° 20.833. Sentido y alcance de sus disposiciones

El señor **Rodrigo Cerda, director de Presupuestos**, consignó en su exposición que la ley N° 20.833 fue publicada el 29 de abril de 2015. Posteriormente, para ejecutar esta ley el Ministerio de Hacienda, mediante el oficio N° 1.655, de junio de 2015, impartió instrucciones para su implementación.

La primera instrucción fue ingresar los recursos a las arcas fiscales. Ese íntegro comenzó en junio de 2015. Las transferencias, en términos de ingresos, partieron en julio de 2015 y terminaron en marzo de 2016, totalizando un ingreso al Fisco de 500 millones de dólares.

Respecto al destino de los recursos, el inciso primero del artículo único de la ley N° 20.833, indica: “De los recursos señalados en el artículo 1° de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, autorízase integrar a ingresos generales de la Nación, partida presupuestaria 50 del Tesoro Público, quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 500.000.000), el año 2015. Un monto equivalente a los recursos señalados anteriormente serán destinados para contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras, viviendas y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el sistema frontal acaecido a partir del 25 de marzo de 2015 en la zona norte del país.”.

Destacó el señor director que se trata de “ingresos generales de la Nación” y que se refiere a la “partida presupuestaria 50 del Tesoro Público”. La partida 50 del Tesoro Público, donde hay ingresos y gastos, corresponde a ingresos generales de la Nación. Explicó que muchas veces se hace un ingreso y, posteriormente, se puede asignar a otras partidas. Su interpretación es que la racionalidad de este mecanismo es que se ingresa el monto a la partida 50 y después se decide si se ingresa a vivienda, obras públicas o se asigna algún otro destino.

Luego, en el mismo inciso se señala: “Un monto equivalente de los recursos”, que quiere decir que no necesariamente son los 500 millones, pero sí un monto equivalente. Entonces, esta es una de las razones por las cuales se ingresaron a la partida 50 y no al presupuesto de cada ministerio, porque su incorporación va a depender de las peticiones, tanto del gobierno regional como de los distintos ministerios, para distribuir estos fondos.

En seguida, el inciso segundo de la referida ley señala que: “El Ministerio de Hacienda deberá enviar semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, un informe a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Hacienda

y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el que se dé cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos, señalando además los Servicios a través de los cuales se ejecutaron los recursos y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario. El primer informe deberá ser entregado antes del 31 de julio de 2015."

Entonces, aquí está contemplado el deber de informar del Ministerio de Hacienda, que lo delega en la Dirección de Presupuestos.

Al respecto, aclaró que la Dirección de Presupuestos entrega los fondos, pero no es el órgano ejecutor, que son los ministerios, gobiernos regionales, etcétera. Por lo tanto, para cumplir con lo que dice la ley respecto de informar, deben coordinarse con el resto de los Servicios.

Explicó el señor Cerda que los recursos a que se refiere la Ley Reservada del Cobre están constituidos por el 10 por ciento del ingreso en moneda extranjera determinado por la venta al exterior de la producción de cobre de Codelco, incluidos sus subproductos, y el 10 por ciento del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe dicha Corporación. El artículo 2° de la Ley Reservada del Cobre indica que los recursos se mantendrán en cuentas reservadas.

En cuanto a la forma de operación, para efectuar los traspasos de la Ley Reservada del Cobre al presupuesto de la Nación, Codelco entrega los recursos al Banco Central. Y para implementar la ley N° 20.833, esos recursos fueron transferidos en dólares, desde las cuentas reservadas respectivas a la cuenta de la Tesorería General.

Esto es importante, afirmó, porque se manejan los recursos a través de la denominada Cuenta Única Fiscal (CUF), que es una cuenta de la Tesorería General de la República, que puede ser en dólares o en pesos. Lo que se hizo, en este caso, fue traspasar los fondos de Codelco a las cuentas del Banco Central y desde ahí, posteriormente, a la Cuenta Única Fiscal, en dólares, que tiene la Tesorería General de la República. Por lo tanto, esa suma se terminó de enterar en marzo de 2016.

Posteriormente, con el objeto de ser invertidos financieramente, y de acuerdo a instrucciones emanadas desde el Ministerio de Hacienda, esos fondos fueron transferidos a la cuenta de inversiones en el Banco Estado New York (BENY), cuenta N° 101000098, desde donde son retirados para solventar los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos del Sector Público. Por lo tanto, ese es el camino que siguieron los fondos hasta ser ingresados en esta cuenta en distintas fechas, desde julio de 2015 hasta marzo de 2016.

Entonces, generalmente se ingresa a la Cuenta Única Fiscal y luego, a través de decretos, se autoriza que se invierta en esta cuenta en el exterior. Hay distintos tipos de ingresos al Tesoro Público y luego esos recursos se pueden traspasar a distintos ministerios.

La forma como se refleja en el presupuesto del Sector Público está determinada por el artículo 4° del decreto ley N° 1.263, orgánico de la administración financiera del Estado, que establece que “todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público...”.

Por su parte, en el decreto supremo N° 854, de 2004, de Hacienda, se establecen las clasificaciones presupuestarias. En su Título I, respecto del Tesoro Público se señala que contiene “la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.”.

Lo que quiere decir, al anotarlos en esta partida del Tesoro Público, es que el clasificador presupuestario no contiene una línea que corresponda directamente a esta ley. Porque el clasificador presupuestario es bastante anterior a ella, corresponde al año 2004; por lo tanto, se ingresan como ingresos generales y quedan registrados ahí.

En consecuencia, la ley N° 20.833, al disponer que los recursos fueran incorporados a ingresos generales, lo que hizo fue destinarlos a servir al financiamiento del presupuesto nacional en su totalidad. No los asoció a un concepto de gastos en particular.

Afirmó el señor **director Cerda** que eso no quiere decir que no haya un gasto por 500 millones en la región. Lo que dice la ley es que se ingresan, pero después dice que en un monto equivalente de 500 millones se deben gastar en la zona. Por lo tanto, la ley dispone un destino del gasto al señalar que un monto equivalente a los recursos indicados sería destinado a contribuir al financiamiento, porque con estos 500 millones de dólares no se alcanza al financiamiento completo de los 1.500 millones.

El legislador distinguió los recursos incorporados al presupuesto, que venían de la Ley Reservada del Cobre, de los recursos que serían destinados a contribuir al financiamiento de la reconstrucción.

Esto es importante, porque al final del día se ingresaron esos dineros a una cuenta, en Nueva York, que genera intereses. Claro está que esos montos se ingresaron por el lado de los ingresos.

La otra pregunta relevante, sostuvo, es cómo se hace por el lado de los gastos. Al respecto, la ley los mandata a gastar los 500 millones; por lo tanto, hay que ir mostrando cómo esos gastos se van cumpliendo a través del tiempo. No necesariamente hay que sacar esos 500 millones de las cuentas que están en dólares, sino que lo importante es que exista un monto equivalente que contribuya a este financiamiento.

Finalmente, está el deber de información dentro de los 30 días siguientes al término del período respectivo. Esto lo están haciendo semestralmente, afirmó. Hay un informe que se remite a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Hacienda, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

El objetivo de esos informes es dar cuenta de la ejecución de los recursos. Como precisó el señor Cerda, la dirección de Presupuestos no hace la ejecución, sino que la hacen los distintos ministerios y servicios. Lo que si tienen que hacer es coordinar y recopilar esta información para entregarla en los plazos respectivos tanto a la Cámara de Diputados como a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

El señor **Jorge Bermúdez, contralor general de la República**, reiterando algunos conceptos expuestos por el director de Presupuestos, planteó que la ley N° 20.833 tiene básicamente tres normas que se dividen en dos incisos, en su artículo único.

En la primera norma la ley autoriza sacar estos recursos extrapresupuestarios e incorporarlos en el Tesoro Público que, por así decirlo, es la gran cuenta fiscal, la gran caja pagadora desde donde se extraen los recursos fiscales para que los servicios públicos puedan realizar sus actividades.

La segunda parte del inciso dice que es un monto equivalente a lo señalado -es decir, a los 500 millones de dólares- que será destinado para la reconstrucción.

Luego, en el inciso segundo establece una obligación –esta norma no se propuso en el texto original, en el proyecto enviado por el Ejecutivo, sino que se incorpora en la discusión parlamentaria- y dice que el Ministerio de Hacienda deberá enviar semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del periodo respectivo, a la Cámara de Diputados, a la Comisión de Hacienda y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, un informe en el que se dé cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción.

No es una obligación que sea *ad eternum*, sino que terminará cuando se haya completado el uso de los recursos. Precisó que se debe señalar, además, los servicios a través de los cuales se ejecutaron los recursos y su detalle, de acuerdo con el clasificador

presupuestario. El primer informe debía ser entregado antes del 31 de julio de 2015; es decir, se fijó un plazo perentorio.

La Contraloría analizó en su investigación cómo la Dipres estaba informando al Congreso.

En los primeros informes, que son los que constan en el oficio N° 1.319, de 2015, del director de Presupuestos, y luego en el oficio N° 1.320, del mismo director, se fue informando a las comisiones Mixta de Presupuestos y de Hacienda de una manera muy agregada, y eso se tradujo en una observación por parte de la Contraloría.

También, dentro de los aspectos de control interno, del primer grupo de observaciones que recoge el informe final, se verificó que no se dispuso de un procedimiento interno debidamente formalizado, que contemplara las actividades, las unidades responsables, los controles y los plazos del proceso de confección de informes que esa entidad (el Ministerio o la Dipres) debía emitir, en cumplimiento de la ley N° 20.833.

La Contraloría efectuó una observación de tipo orgánico y procedimental, en el sentido de que no se había designado, dentro de la Dipres o dentro del ministerio de Hacienda, una entidad responsable para recabar información y elaborar los informes.

Esa observación, sin embargo, fue subsanada posteriormente por la Dipres y conformó una unidad para elaborar los informes y para recabar la información que debía remitir al Congreso.

Sobre la materia examinada se hicieron tres observaciones de parte de la Contraloría:

- Los informes semestrales del período 2015 no daban cuenta de la ejecución de los recursos destinados a la reconstrucción. Los informes fueron documentos públicos bastante agregados, por así decirlo, que no señalaban el detalle ni las partidas presupuestarias involucradas en la información que se debía remitir.

- En el segundo informe semestral solo se informó desagregadamente el gasto de los Servicios dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y del Ministerio de Obras Públicas, sin precisar los Servicios dependientes de las otras carteras ministeriales que intervinieron, como tampoco el gasto ejecutado de acuerdo al clasificador presupuestario.

- Se verificó que el Ministerio de Hacienda evacuó el primer informe con 17 días de atraso.

En resumen, la auditoría o investigación especial de la Contraloría comprendió los informes presentados hasta el 31 de diciembre de 2015. Fueron dos informes, o dos grupos de informes, despachados a las distintas comisiones del Congreso. También se pudo determinar –esto se desprende tanto de la información que se recaba de la investigación como de la propia investigación, en sus conclusiones- que en 2015 no hubo un aumento presupuestario, los 500 millones de dólares quedaron en una cuenta extrapresupuestaria, que se incorporaron gradualmente en el presupuesto.

En consecuencia, durante 2015, los Servicios, cuando se enfrenta la catástrofe, y también en 2016, pero sobre todo en esta parte que se refiere la investigación, no ven aumentado el presupuesto. No hay una modificación al alza, sino que hay una reasignación; es decir, un cambio en la priorización de los proyectos que se iban a ejecutar en ese territorio.

No obstante, hay otros informes de las obras de reconstrucción. Por ejemplo, el N° 1.036, de 2015, que se refiere a los recursos que recibió la Intendencia de Atacama, provenientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El **señor Jorge Bermúdez** respondió diversas inquietudes de los señores (as) diputados (as), expresando, entre otras consideraciones, que para el terremoto de 2010 se utilizó un mecanismo similar, toda vez que también se sacaron recursos desde la Ley Reservada del Cobre, recursos que, sin embargo, se afectaron -así quedó expresamente señalado- a la reconstrucción de lo destruido por el terremoto y posterior *tsunami* en la zona centro y centro-sur del país. Por lo tanto, ese dinero quedó en esa categoría de “afectación patrimonial”, podría decirse, específica para ese fin.

Manifestó el señor Contralor que como en Chile ocurren catástrofes bastante seguidas, esa modalidad cambió a través de la ley N° 20.833. La primera parte es igual a la ley anterior, solo varía el monto. Se sacaron 500 millones de dólares desde los fondos de la Ley Reservada del Cobre, que es una cuenta extrapresupuestaria que maneja el Banco Central, y se incorporaron a lo que se denomina el Tesoro Público, la gran cuenta fiscal. La partida presupuestaria del Congreso Nacional sale del Tesoro Público; la partida presupuestaria de la Contraloría General de la República sale del Tesoro Público. De ahí se paga todo.

Por lo tanto, si en esa gran caja hay 100 y se agregan 50, quiere decir que ahora hay 150. Pero una vez que se han incorporado los recursos allí, dado que el dinero es fungible -esa es la definición legal-, ya no es posible saber si estos 50 corresponden a los 50 que se sacaron de los fondos de la Ley Reservada del Cobre, o vienen de los impuestos, o de la venta de un activo. Es decir, esa plata se confundió con el resto.

Ahora bien, la nueva ley autoriza gastar hasta ese monto en la Reconstrucción, pero no está marcado el equivalente a ese monto, es decir, hasta 500 millones de dólares. Eso es lo que señala la ley, pero no dice que esa plata, que los billetes estén -por así decirlo- marcados y que son para emergencia y reconstrucción.

¿Qué ocurrió? En 2015 hubo reasignaciones presupuestarias en las zonas afectadas por la catástrofe, y se les pidió a los ministerios que reasignaran. Ellos tenían una cartera de proyectos y se les dijo que los priorizaran porque había una situación de emergencia. Por ejemplo, si antes había que reponer el pavimento en la ciudad de Antofagasta por parte del Serviu, en vez de reponerlo, se construye una defensa fluvial en Chañaral o se hace la reconstrucción del borde costero en Taltal. Esa es simplemente una reorganización del presupuesto, pero no se pone -y lo puede afirmar- ni un peso más en el presupuesto de 2015 para esa reconstrucción.

Respecto de lo consultado por los señores diputados de cuánto de los 500 millones de dólares ingresaron a Atacama. La verdad es que, como Contraloría, no pueden decir cuánta plata efectivamente de esos 500 fueron entregados, porque como explicó anteriormente el dinero público quedó en la gran cuenta fiscal. No quedó marcado, no quedó con una afectación a una determinada finalidad. Entonces, es muy difícil poder hacer esa cuantificación. Ahora bien, precisamente por eso en el Congreso, -con muy buen tino-, la ley exige al ministerio que informe respecto del proceso de uso de estos recursos. Eso fue lo que observaron en la auditoría que se hace en la Dipres, y es que esos informes genéricos que se entregaron al comienzo eran muy agregados. Es decir, se sumaba simplemente lo que se había gastado y se decía, bueno, acá gastamos 180, gastamos 100, etcétera, debían desagregarse, debía ponerse el clasificador presupuestario, debía ponerse el Servicio donde se había hecho esa obra de reconstrucción.

El señor **Felipe Salaberry, subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo** hizo presente que la forma como el Gobierno y el Congreso, como colegisladores, abordaron la cuestión de la asignación de recursos para financiar el proceso de reconstrucción en Atacama y Antofagasta, es distinta en la redacción de la ley N° 20.833 a la forma que se eligió en el proceso de reconstrucción de 2010.

El legislador estableció dos fuentes de recursos para el financiamiento del proceso de reconstrucción, cuyo costo cifró el Gobierno de la época en 1.500 millones de dólares, aproximadamente. Una, 1.000 millones de dólares desde las futuras leyes de Presupuestos, y otra, 500 millones de dólares desde la Ley Reservada del Cobre, pero que al ser asignados a la partida Tesoro Público, el legislador contempló que una cifra equivalente a esos 500 millones de dólares serían asignadas al presupuesto general de la Nación, a diferencia de lo hecho en 2010, cuando también se usaron fondos de la Ley

Reservada del Cobre, en que la autoridad de la época definió exactamente que ese dinero se ocuparía en el proceso de reconstrucción, con indicadores precisos establecidos en la propia ley que determinaban cómo se gastaría cada peso de los fondos transferidos para el proceso de reconstrucción.

En cambio, en 2015, los 500 millones de dólares sacados de la Ley Reservada del Cobre, el legislador estableció que estos fondos se inyectarían al presupuesto general de la Nación, a través de la partida Tesoro Público, usándolos como todos los fondos en dicho presupuesto, para fines generales.

Su función, entonces, era colaborar con el proceso de financiamiento del Plan de Reconstrucción establecido en 2015, que involucraba obras con un costo aproximado de 1.500 millones de dólares.

3.- Informe N° 662, de 2016, de la Contraloría General de la República

El señor **Rodrigo Cerda, director de Presupuestos**, se refirió también a la investigación especial N° 662, de 2016, de la Contraloría, en relación con eventuales incumplimientos e inconsistencias en los informes semestrales. La Contraloría investigó los informes semestrales del período 2015.

El motivo de la investigación surge de una presentación del entonces senador don Baldo Prokurica, quien sostuvo que los recursos provenientes de la aplicación de la ley N° 20.833 no fueron destinados a las labores de reconstrucción, por lo que se habría incumplido el mandato legal.

En 2017, la Contraloría emitió un informe final, en el que formuló diversas observaciones. La Dirección de Presupuestos, en diciembre de 2017, dio respuesta al informe y solicitó reconsiderar parte de ellas.

Respecto de que la Dipres no contaba con un procedimiento interno debidamente formalizado, la respuesta de la Dipres tuvo dos partes. La primera decía relación con la coordinación interna dentro del Gobierno, porque ellos no son los ejecutores, sino que son los que proveen el financiamiento. Desde ese punto de vista, para poder elaborar los informes sobre las ejecuciones, se coordinaron con la Subdere y con la Subsecretaría del Interior -ambas del Ministerio del Interior- para que hicieran fluir información periódica, que les permitiera el seguimiento y la clasificación de la información, tal como lo requiere la ley.

La razón por la que se coordinaron con la Subsecretaría de Desarrollo Regional radica en que la Subdere cuenta con las atribuciones de coordinación de políticas de desarrollo nacional, regional y local. Así lo establece el artículo 2° del decreto con fuerza

de ley N° 1, de 1985. Entonces, la Subdere obtiene información directamente de la Unidad Regional de la Subdere de Atacama, unidad que fue designada como secretaría técnica del plan por la Intendencia Regional. Por lo tanto, desde esta unidad fluye información de la ejecución de los recursos.

Entonces, a partir de enero de 2016, la responsabilidad de supervisar la coordinación y la ejecución de todos los planes de reconstrucción recayó en esta Unidad de Coordinación de la Reconstrucción e Información Territorial que pertenece a la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría del Interior.

Lo que ha hecho la Dipres es acordar un procedimiento con estos organismos para la entrega de información.

Al revisar dicho procedimiento interno pareció razonable, sin perjuicio de lo cual deberían firmar un procedimiento validado por ambas instituciones, ya que no estaba refrendado por las firmas de las autoridades. Por ello, consideró que debían avanzar en tener un documento mucho más validado.

En base a esta metodología, se enviaron a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados los oficios de octubre de 2017 y de febrero de 2018, por medio de los cuales se entregó la información requerida con el nivel de detalle establecido en la ley.

Lo anterior constituye un avance, una mejora. Comenzaron a entregar la información con el detalle que corresponde y continuaron remitiéndola de esta forma -los días 31 de enero y 31 de julio- hasta culminar el Plan de Reconstrucción.

El segundo tema observado tiene que ver con el nivel de desagregación de la información. La Contraloría les indicó que el nivel de desagregación del gasto no correspondía a lo establecido en la ley.

La verdad es que si se miran los distintos informes en el tiempo, se observa que los primeros no contenían mucha desagregación. Por lo tanto, hubo que avanzar en ese sentido.

A fines del año pasado, en la administración anterior, la Dipres adoptó una nueva metodología que logró alcanzar un nivel de detalle adecuado a lo que indica la ley; además de la coordinación necesaria con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que permite entregar la información semestral sobre la ejecución de los recursos; incluso, señalar los Servicios a través de los cuales se ejecutan, de acuerdo al clasificador presupuestario que existe hoy, con un nivel de detalle que calificaría de bastante alto.

La nueva metodología se aplicó a través de un procedimiento interno denominado Procedimiento de Dipres para informar al Congreso Nacional por cumplimiento de ley N° 20.833. En los informes de octubre de 2017 y de febrero de 2018, se apreciaban esos mayores desgloses.

En segundo lugar, como procedimiento interno de la Dirección de Presupuestos, se emitió el oficio circular N° 20, de 2017, que contempla, entre otras medidas, las actividades de control que se deben efectuar en la Dirección de Presupuestos, las unidades responsables dentro de la Dirección de Presupuestos, la periodicidad y los plazos asociados a los procesos de recopilación de información y confección de los informes.

Había que hacerse cargo del reparo que les hizo la Contraloría, lo que en parte efectuaron a través del oficio circular señalado.

La tercera observación, se refiere al plazo del primer informe. La Contraloría reparó en que el primer informe se hizo con un atraso de 17 días corridos, lo cual efectivamente fue así.

La Dipres respondió que el nuevo procedimiento le permitirá dar estricto cumplimiento al plazo. Por lo tanto, de aquí en adelante, esperan cumplir cabalmente con los plazos tal como pidió la Contraloría y, de hecho, como lo indica la ley.

Respecto de los recursos involucrados -cuarta observación-, la Contraloría sostuvo que la Dipres se encontraría en incumplimiento de la ley debido a que el gasto presentado en los informes semestrales del período 2015 fue ejecutado con cargo a reasignaciones presupuestarias y no con cargo a los recursos derivados de la ley N° 20.833, tras su incorporación al Tesoro Público.

Por consiguiente, la Dipres solicitó a la Contraloría que reconsiderara el comentario, básicamente, por dos razones. La primera, por el riesgo de inoperatividad. Más allá de esta ley, hay que entender presupuestariamente la forma en que siempre ha operado la Dirección de Presupuestos. Por ejemplo, los recursos que están en la partida 50, donde están los ingresos generales de la Nación, muchas veces deben asignarse a distintos ministerios o a distintas partidas o servicios. Esas asignaciones es lo que llaman las reasignaciones presupuestarias que efectúan durante el año.

En otras palabras, esto significa que si los dineros ingresaron a la partida 50, durante el año deben “moverlos” de esa partida a los distintos ministerios para que los ejecuten. Esos movimientos se realizan mediante decretos de reasignación presupuestaria y, si señalan que no pueden usar dichos decretos, les están diciendo que

no pueden ejecutar el gasto no solo en el caso de esta ley, sino en los distintos tipos de gastos.

Por ello, solicitaron a la Contraloría que lo reconsiderara, pero aún no tienen respuesta. Ahora, si no lo reconsideran se generará un riesgo no solo en el caso de esta ley, pues no podrían hacer muchos manejos presupuestarios durante el año. Por ejemplo, si se aprueba un proyecto de ley, su ejecución comenzará el año siguiente. En ese caso, lo que hacen es dejar la nueva ley financiada con el Tesoro Público y, cuando empieza su ejecución durante el año, reasignan los recursos al ministerio respectivo. Esa reasignación se hace a través de los decretos de reasignación presupuestaria. En ese sentido, constituye la observación un riesgo de inoperatividad más o menos importante.

La descrita es la forma en que ha operado la Dirección de Presupuestos desde que rige el decreto ley N° 1.263, en virtud de lo que establece su artículo 26. Se trata de decretos que dicta el ministro de Hacienda generalmente bajo la fórmula: "Por orden del Presidente de la República".

Por tanto, la respuesta a si ingresaron esos 500 millones de dólares, efectivamente ingresaron a las arcas fiscales; la pregunta es, ¿cómo los hacen operativos?, ¿cómo los gastan una vez que se incorporan a los ingresos generales de la Nación?, parte de esa operatividad hay que hacerla a través de estas reasignaciones presupuestarias. Lo que no dice la ley es que deban hacerlo todo en un año. Por ello, se ha ido haciendo de manera paulatina en distintos años.

Respecto de las reasignaciones, no solo existe el riesgo de inoperatividad, que es el más importante, porque sin ese mecanismo no podrían hacer manejo presupuestario durante el año, sino también hay otro punto importante: en este caso, el legislador distinguió entre los recursos incorporados al presupuesto; por lo tanto, distinguió entre los ingresos y los gastos. Lo que hizo la ley fue separar dos operaciones: por un lado, autorizó la incorporación de los 500 millones al presupuesto y, por otro, autorizó un gasto por un monto equivalente. Es relevante cuando se refiere a un monto equivalente, porque no está diciendo que sean exactamente los mismos 500 millones, pero sí que son 500 millones.

Sobre el tema de las reasignaciones presupuestarias, hasta ahora no han recibido respuesta de la Contraloría y no saben qué van a responder.

Sobre el tema de la duplicidad de recursos que planteó el ex senador afirmó que el informe final de Contraloría establece que en lo relativo a la existencia de una eventual duplicidad, se desestimó que existiera tal situación dado que la documentación recopilada no dio cuenta de tal superposición.

4.- Control de la ejecución del gasto

El señor **Rodrigo Cerda, director de Presupuestos**, reiteró la norma del inciso segundo de la ley N° 20.833 que delega en la Dirección de Presupuestos el deber de informar la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción.

Como se ha dicho anteriormente, el oficio circular N° 20 de 2017 contempló, entre otras medidas, las actividades de control que se debían efectuar en la Dirección de Presupuestos, las unidades responsables dentro de la Dirección de Presupuestos, la periodicidad y los plazos asociados a los procesos de recopilación de información y confección de los informes. En efecto, están ocupando sus clasificadores presupuestarios y coordinando con los organismos ejecutores que les entregan esta información. Entonces, para cumplir con este propósito ya fueron establecidos los mecanismos de coordinación con el Ministerio del Interior para obtener la información requerida y en los tiempos requeridos, con la desagregación correspondiente, de acuerdo con lo que deberían hacer. La información la han entregado los organismos ejecutores, los cuales indican que, en términos de gastos de emergencia en miles de pesos, estarían llegando prácticamente a 175.000 millones de pesos.

En términos de presupuesto de reconstrucción, según la información que han recopilado, le parece interesante consignar que presupuestariamente, por un lado, tienen el presupuesto original y, por otro, el presupuesto final, pudiendo advertir que los montos no son iguales, ya que difieren bastante. ¿Por qué ocurre eso? Por ejemplo, podrían partir con el presupuesto de vivienda para la región de Atacama. Resulta que comenzaron con un presupuesto de 121.000 millones de pesos, pero terminaron prácticamente con 125.000 millones de pesos. ¿A qué se debe esa diferencia? A que están haciendo reasignaciones durante el año. Es aquí donde se entienden las reasignaciones. Si no pudieran hacerlas, se tendrían que quedar con el presupuesto original de 344.000 millones de pesos y no podrían ejecutar todo lo que quisieran. Por eso es tan importante hacer este manejo presupuestario durante el año.

Como Dirección de Presupuestos entregan esta información, la coordinan con los organismos ejecutores, pero para ser absolutamente transparentes, no son quienes están viendo que se ejecute, porque el Ministerio del Interior hace ese trabajo.

En términos del Plan de Reconstrucción, las cifras están expresadas en miles de millones de pesos de cada año. Aparece la ejecución de 2015, 2016 y 2017, desglosada por ministerio. Al final, aparece el monto en cada uno de esos años.¹

En términos de ejecución de la reconstrucción hasta el 2017, hay prácticamente 244.000 millones de pesos, lo que representa el 53 por ciento de lo que debería ejecutarse. Por lo tanto, eso significa que en los años siguientes, o sea, en 2018, seguramente en 2019 y tal vez hasta 2020, esto seguirá ejecutándose hasta que lleguen al cien por ciento. En consecuencia, deben seguir enviando los informes, de acuerdo con los plazos que establece la ley, hasta que se completen los montos señalados.²

En el presupuesto de 2018, para cada una de las partidas, hay partidas que están en cero y durante el año podrán ir haciendo reasignaciones. Por lo tanto, por una parte está el presupuesto y, por otra, la ejecución.

El señor **Jorge Bermúdez** se refirió al rol de la Contraloría General de la República en este tipo de materias y sobre todo en el afán de colaborar con el Congreso Nacional.

El artículo 98 de la Constitución establece que a la Contraloría le corresponde el “control de la legalidad de los actos de la Administración”. Esa es la norma que sirve de fundamento a todas las actuaciones que lleva a cabo la Contraloría General de la República.

En este rol de control de la legalidad, la Contraloría cuenta con distintas atribuciones o instrumentos. En primer lugar, el control previo de legalidad a través de la toma de razón de los decretos y resoluciones, es decir, el control preventivo de legalidad de los actos administrativos.

En segundo lugar tiene, de manera exclusiva, la fijación del sentido y alcance, es decir, la interpretación de las normas administrativas; las leyes y reglamentos que forman parte del ordenamiento jurídico administrativo, es decir, la emisión de dictámenes.

Además, la Contraloría realiza fiscalizaciones, sobre todo del cumplimiento normativo, es decir, realiza auditorías o investigaciones especiales. Son dos productos distintos de la fiscalización. También la Contraloría puede expedir resoluciones sobre materias de su competencia.

¹ Cuadro N° 1, Resumen de Avance al 30 de junio de 2018. Plan de Reconstrucción Región de Atacama 2015-2020. Anexo a este informe.

² Cuadro N°2, Resumen de Avance al 30 de junio de 2018. Anexo a este informe.

El señor **Felipe Salaberry, subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo** respondió a las inquietudes de los señores diputados precisando que hay varias solicitudes de información y que su compromiso es entregar a la Comisión aquellos antecedentes que permitan hacer un análisis comparativo del presupuesto que existía para esas dos regiones en 2014, sectorialmente, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, de cómo era en 2014, cómo es hoy día y cuál ha sido su evolución.

Además, incorporan las inversiones o los proyectos de inversión en materia de reconstrucción, principalmente en Atacama, y también en la región de Antofagasta, que han estado definidas por este Plan de Reconstrucción que tiene su origen en la ley que lo financia, pero consigna que es un ordinario del Ministerio de Hacienda donde se decreta el Plan de Reconstrucción. Asimismo, cuáles son esas iniciativas, su estado de avance, el detalle de los contratos, que es bastante relevante en cuanto a los recursos implementados en cada uno de esos proyectos de reconstrucción.³

Se comprometió asimismo, a entregar una nómina de los proyectos que estaban contemplados al 27 de febrero y cuáles dejaron de estarlo. Se refiere al diferencial de las 10 iniciativas.

Afirmó que el 2015 el legislador, cuando definió un Plan de Reconstrucción, su costo y sus fuentes de financiamiento, no introdujo ningún mecanismo que permitiera hacer un seguimiento de los recursos que asignó en el ordinario que dio origen al proceso de reconstrucción. No hay ningún mecanismo, a diferencia de 2010. Pero pueden hacer seguimiento para que los 1.500 millones de dólares se gasten.

¿Cumplió el legislador en inyectar dinero? Sí, cumplió, pero fue imposible conocer -a diferencia de 2010, en que sí existían parámetros para saberlo- cuánto se destinó de esos 500 millones a cada proyecto en el proceso de reconstrucción.

El señor **Mauricio Villena, subdirector de Presupuestos**, precisó que quedan dos años para ejecutar la ley. Como Dirección de Presupuestos, están comprometidos a seguir con los esfuerzos de transparencia, demostrando y haciendo públicamente la ejecución del Plan de Reconstrucción, verlo de manera sectorial y con números, hasta que se cumpla el monto exigido por la ley.

Según análisis *ex post*, han detectado que el presupuesto, no solo de la Subdere sino también los de los otros ministerios, aumentó considerablemente para la región en el período 2015-2017. Se podría decir que llegaban entre 99 mil y 100 mil millones y, en

³ Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo al oficio N° 8, de 7 de agosto de 2018 de la Comisión Investigadora.

2015, subió a 127 mil millones. Eso es demostrable en la ley de Presupuestos. Incluso, puede hacer llegar ese análisis, hay un punto donde se quiebra la pendiente y crece, si aumentan los recursos. Ahora, ¿pueden asegurar que son exactamente los 500 millones de dólares? No es posible.

Respecto de la ejecución del Plan de Reconstrucción, están mandatados por la misma ley para informar. Han ido haciendo mejoras en el tiempo que dan cuenta de una mayor transparencia y certeza en los datos. Incluso, pueden dar cuenta de que hay una persona dedicada a este objeto en la Subdere. Además, afirmó que lo seguirán haciendo hasta que se cumpla con la ley.

En el esfuerzo de reconstrucción de la zona norte no solo ha participado FNDR, sino también destacó el gasto de ministerios sectoriales, y ello no se puede separar. Es Subdere más ministerios sectoriales.

En el resumen de avance al 30 de junio de 2018, en el Plan de Reconstrucción hay cifras en pesos de cada año: 2015, 2016 y 2017. Lo que hicieron fue dejarlo en pesos comparables. En pesos nominales el porcentaje de ejecución del presupuesto actualizado es de 54 por ciento.⁴ Primero tienen una cifra que es el gasto de emergencia, el monto en miles de pesos de 2018, es 191 millones. Ese es el gasto de emergencia.

Después, del presupuesto de reconstrucción tienen 469 mil millones en distintas partidas: Agricultura, Economía, Educación, Interior, Minería, Vivienda, Obras Públicas, Salud y Deportes.

Al observar la ejecución se totaliza 253 mil millones en 2015, 2016 y 2017. Al considerar el año 2018, la ejecución a junio, que fue lo que actualizaron, ya tenían 14 mil millones, un 16 por ciento de lo que se había puesto en la Ley de Presupuestos para este fin.

Lo que hacen es sumar no solamente FNDR, sino también ministerios sectoriales. Recordó que no se hablaba de 500 millones de dólares específicos, sino los que entran al presupuesto de la Nación, o monto equivalente.

Ante la pregunta de si se han gastado más de 500 millones de dólares, respondió que sí. El desglose que hay que hacer también muestra que hay que continuar hasta el 2020. La mejor estimación es que en pesos nominales llevan un 54 por ciento de ejecución. O sea, todavía queda por ejecutar en base a esta ley.

⁴ Cuadro N° 1, Resumen de Avance al 30 de junio de 2018. Plan de Reconstrucción Región de Atacama 2015-2020.

5.- Gestión de los recursos

El señor **Felipe Salaberry, subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo** sostuvo que la Intendencia de Atacama designó como secretaria ejecutiva técnica a la Unidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en la región de Atacama, al disponer la constitución de un directorio conformado por 22 personas y encabezado, en ese momento, por el intendente de la región, y conformado, entre otros, por los gobernadores de las tres provincias y los secretarios regionales ministeriales correspondientes para dirigir el proceso de reconstrucción de Atacama.

La subsecretaría es la que recopila la información sobre el gasto efectuado por cada ministerio, convoca a las reuniones de directorio e informa los avances y modificaciones realizadas al Plan de Reconstrucción.

Explicó que al 31 de mayo había en cartera un total de 96 iniciativas con cerca de 350.000 millones de pesos para el Plan de Reconstrucción Atacama.

Este año en marzo, a partir del último oficio ordinario de la Intendencia dirigido a la Subsecretaría del Interior, luego de la reunión de directorio que se realizó en febrero para llevar adelante el Plan de Reconstrucción de la región, se estableció realizar diez iniciativas para el período 2015-2020 por un monto total de inversión de un poco más de 460.000 millones de pesos, del total que contempla el Plan de Reconstrucción que son cerca de 900.000 millones de dólares.

Desde el Plan de Reconstrucción diseñado en 2015 al 31 de mayo del presente año, el presupuesto asciende a 470.000 millones de pesos, aproximadamente, con un gasto a la fecha del 53,51 por ciento de esta cartera de inversiones de 2015 a 2020.

Para continuar con la información del detalle del proceso de reconstrucción monitoreado por la secretaria ejecutiva de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se han realizado once directorios de reconstrucción, conformados por las autoridades antes señaladas. El último fue en febrero de este año, cuando se depura la cartera a 86 iniciativas, que fue discutida y sancionada en el directorio.

En cuanto a la región de Antofagasta, a diferencia de Atacama, no se estableció un plan específico de reconstrucción, ya que como los daños estaban focalizados se tuvieron que enfrentar de manera sectorial. Se levantaron iniciativas específicas en las comunas mencionadas, Antofagasta-Taltal, por una total de un poco más de 10.000 millones de pesos, información que fue recogida por la Unidad de Emergencia y Gestión de la Subsecretaría del Interior.

No es posible para efectos de la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, definir exactamente si el total de recursos que se van invirtiendo en los planes de reconstrucción para Atacama, Antofagasta y Taltal provienen, como una línea secuencial, del incremento establecido en la ley N° 20.833.

Para el caso de Educación, Salud y Deportes, el presupuesto final es de 780.000 millones de pesos con un gasto acumulado a la fecha de un poco más de 400.000 millones de pesos.

El señor **Salaberry** informó que el costo de esos 86 proyectos equivale a poco más de 700 millones de dólares y en la actualidad hay un gasto ejecutado o un gasto comprometido de 400 millones de dólares, dentro del costo total del plan de recuperación de Atacama, que son 1.500 millones de dólares, porque si asocia 400 millones de dólares gastados o en proceso de ejecución, no pueden hablar de que faltan 100 millones de la Ley Reservada del Cobre. No es así. Aquí hay un plan, de 1.500 millones de dólares, para el período 2015-2020, que tiene dos fuentes de financiamiento: presupuesto general de la Nación, más 500 millones que se incorporaron a la caja en conformidad a la ley N° 20.833.

El señor **Francisco Sánchez, intendente de la Región de Atacama**, planteó que al 31 de julio pasado, del plan propuesto de las 86 medidas, estaban en el 54.01 por ciento de avance, donde hay notorias diferencias entre unos servicios y otros, especialmente en el tema de obras públicas, el que está con mayor nivel de retraso.

Estado actual de los proyectos.⁵ Proyectos terminados, 52 por ciento; en ejecución, 40 por ciento. Los proyectos en proceso son 7, con un 8 por ciento.

En el tema de los proyectos considerados en este proceso es donde empiezan a aparecer algunas señales que no tienen que ver con el tema de reconstrucción. Por ejemplo, dentro de este plan, en el proyecto número 4, Conservación de Obras Portuarias Menores, son obras que si bien están consideradas dentro del Plan de Reconstrucción, no tienen que ver necesariamente con las actividades que se desarrollaron, porque esta obra de conservación es un mejoramiento de la caleta Pan de Azúcar, pero no tiene que ver con el impacto de los aluviones. O sea, esa es una obra que estaba dentro de las obras normales del desarrollo de la región, de los planes sectoriales, y fue incorporada al Plan de Reconstrucción, pero no tiene que ver con él.⁶

⁵ De la presentación del señor intendente de Atacama a la Comisión en sesión 7ª. de 3 de septiembre de 2018.

⁶ Idem

El análisis que han hecho respecto de las asignaciones presupuestarias da la idea de que se incorporaron obras sectoriales normales dentro del proceso de desarrollo de la región, incluidas dentro de este plan.

El principal problema dentro del Plan de Reconstrucción es que las principales obras, que suman 105 mil millones, están muy lejos de desarrollarse en este minuto. De estas obras, a la fecha de cierre del plan, solo van a estar en condiciones de tener los estudios, pero para la ejecución de las obras se ha definido una cantidad primaria de 105 mil millones, y el inicio estimado de ellas, dado que se requiere la finalización de los estudios, comenzaría en 2021. De manera que ese es uno de los principales problemas que tiene el Plan de Reconstrucción, porque las grandes obras que van a dar tranquilidad a la región de Atacama, para que no vuelvan a sufrir el impacto de los aluviones pasados, no van a estar terminadas por el momento. En el intertanto, con el MOP han hecho una reprogramación de trabajos, para hacerse cargo de la conservación de las riberas y cauces naturales de los ríos, ya que no pueden esperar hasta que los estudios estén terminados para llegar a las obras finales, mientras exista peligro para la población. En consecuencia, durante este período, hasta el 2020, cuando estén terminados los estudios, a través de los FNDR y de fondos sectoriales, van a abocarse a la solución de los problemas más inmediatos, siempre en la línea de los estudios definitivos, pero no pueden llegar a tener concluidas las grandes obras en la cabecera de los cauces, porque eso va a ser muy lento habida consideración de la fecha que tienen definida como término de obras, que sería entre el 2021 y el 2022. ¿Qué les preocupa? Que para las obras definitivas, hasta la fecha, y en una primera estimación, hablan de 105 mil millones, o sea dos FNDR anuales.

Esto es lo que han definido conforme los avances y el conocimiento respecto de los tiempos que demoran en tener los estudios definitivos.

Todas las obras están focalizadas en los sectores más dañados por los aluviones. Han estado abocados al mejoramiento de las ciudades para sacudirse de ese desastre en Atacama y la gente vuelva a tener una vida un poco más agradable. Esas son las obras a ejecutar de aquí al 2020, todas focalizadas en los sectores más dañados por los aluviones.

Materias relevantes de la investigación

A. Traspaso a ingresos fiscales de los US\$ 500 millones

El señor **Rodrigo Cerda, director de Presupuestos**, sostuvo que la ley N° 20.833, al disponer que los recursos fueran incorporados a ingresos generales, lo que

hizo fue destinarlos a servir al financiamiento del presupuesto nacional. No los asoció a un concepto de gastos en particular.

Afirmó además, que el legislador distinguió los recursos incorporados al presupuesto, que venían de la ley Reservada del Cobre, de los recursos que serían destinados a contribuir al financiamiento de la Reconstrucción.

El señor **Jorge Bermúdez, contralor general de la República**, aseveró que sí se transfirieron los 500 millones de dólares, pero no puede asegurar si se traspasaron o no todos los miles de millones de pesos a los que daban lugar esos 500 millones de dólares.

B. No se dispuso de un procedimiento para entregar la información de la ejecución de los recursos en forma desagregada antes del 17/10/2017

El señor **Rodrigo Cerda** destacó que la Contraloría General de la República había observado que la Dipres no contaba con un procedimiento interno debidamente formalizado, que contemplara, entre otros aspectos, la actividad de control, unidades responsables, plazos asociados a los procesos de solicitud de la información, recopilación y confección de informes requeridos en varias disposiciones legales.

Después de analizar las observaciones con más detalle, concluyeron que, efectivamente, les faltaba establecer ciertos controles y ciertas responsabilidades internas. Todo esto existía, pero quizás eran demasiado informales; por lo tanto, había que formalizarlas. Y eso fue lo que hizo la Dirección de Presupuestos mediante un oficio interno.

C. Traspaso de recursos sectoriales y del FNDR vía reasignaciones presupuestarias

El señor **Rodrigo Cerda** explicó que la ley no señala que el monto equivalente a los US\$ 500 millones deba ser adicional al presupuesto. En cambio, especifica que son montos destinados a la construcción, reconstrucción, etcétera. Lo que están haciendo es financiar obras de reconstrucción en la zona, ocupando el monto equivalente. Pero no quiere decir que esto ha sido por sobre el presupuesto. Se remite a la ley, que señala que son montos destinados a la reconstrucción. Ahora, ¿Eso significa que fue con presupuesto adicional? No necesariamente. Significa que fue un gasto destinado a esa obra.

Cuando se dice que eso es imposible que haya ocurrido porque las obras no se ven, tal vez eso es parte de la explicación. Lo que pasa es que se está ocupando una parte importante en reconstrucción es un proceso paulatino que demora.

A mayor abundamiento, precisó que no es que se agreguen recursos, sino que se priorizan. Se agregaron recursos al presupuesto 2015 y 2016, pero a ingresos generales de la Nación. Por lo tanto, hubo más recursos en 2015 y en 2016. Esos fueron los 500 millones. Ahora, respecto de si esos 500 millones llegaron a la zona, de partida en 2017 todavía se estaba gastando en la zona para reconstrucción.

La Dirección de Presupuestos no puede saber qué obras son más indispensables para la región. En esos casos, los gobiernos regionales solicitaron algunas de las obras y ellos iniciaron un proceso cuya denominación técnica es “identificación de inversiones”. En ese marco, las regiones detallaron cuáles eran los proyectos que querían priorizar, sostuvo.

El señor **Jorge Bermúdez** respondió al diputado señor Santana sobre los recursos adicionales para el gobierno regional y los ministerios que el rol de la Contraloría es determinar si esos recursos, que ya están, se gastan de manera legal o no. Por lo tanto, no puede decir si hubo un aumento o no. Lo que sí puede afirmar es que el año 2015 no hubo ningún aumento porque la Ley de Presupuestos siguió igual; simplemente hubo reasignaciones.

El señor **Felipe Salaberry** informó que el costo de los 86 proyectos equivale a poco más de 700 millones de dólares. Cuando hablan que en la actualidad hay un gasto ejecutado o un gasto comprometido de 400 millones de dólares, se trata del costo total del Plan de Recuperación de Atacama, que son 1.500 millones de dólares, porque si asocia 400 millones de dólares gastados o en proceso de ejecución, no pueden hablar de que faltan 100 millones de la Ley Reservada del Cobre. No es así. Aquí hay un plan, de 1.500 millones de dólares, para el período 2015-2020, que tiene dos fuentes de financiamiento: presupuesto general de la Nación, más 500 millones de dólares que se incorporaron a la caja fiscal.

El señor **Francisco Sánchez, intendente de la región de Atacama**, mencionó que cuando se hace un análisis de los recursos asignados en la ley de Presupuestos para la región entre los años 2015 a 2018, las cifras no reflejan un incremento de los fondos para hacer frente a la reconstrucción, como se esperaba. Básicamente, los fondos empleados en la reconstrucción han tenido que ver con reasignaciones hechas a través del FNDR.

D. Conclusiones, recomendaciones y peticiones

La Comisión, después de un exhaustivo análisis de los antecedentes recopilados, de los testimonios y declaraciones entregadas durante sus audiencias, y del Informe Final de la Investigación Especial N° 662 del 2016, de la Contraloría General de la República, considera pertinente destacar las actuaciones y disposiciones legales siguientes, que sirven de fundamento a las conclusiones y proposiciones de este informe.

Concordante con lo anterior, procede analizar las actuaciones y eventuales responsabilidades que les correspondería a cada uno de los entes públicos involucrados en estos casos y las conclusiones y recomendaciones que en particular formula la Comisión al respecto.

Antecedentes

Los hechos que fueron objeto de la investigación de esta Comisión tuvieron su origen el 25 de marzo de 2015, en la Región de Atacama y en las comunas de Antofagasta y Taltal donde hubo un frente de mal tiempo que produjo aluviones, avalanchas, desbordes de ríos y alteraciones de cursos normales de agua. A consecuencia de ello también hubo daño irreparable en cuanto a pérdidas humanas, y daños considerables en términos de infraestructura pública y privada que afectó a servicios básicos, sistema de comunicación, sistema productivo y fuentes de trabajo.

En el proceso de reparación hubo dos etapas. Primero, se abordó la emergencia. Aquí hubo gastos que corresponden a albergues de damnificados, regularización de viviendas, etcétera. La segunda etapa tiene que ver con la Reconstrucción.

Para poner en contexto esta materia, el señor Rodrigo Cerda, director de Presupuestos, en la sesión 2ª, de 4 de junio de 2018 de la Comisión, hizo presente que en forma paralela a la emergencia se cuantificaron los daños y se estimó el costo de la Reconstrucción. En este caso la información provino, básicamente, de distintos ministerios, como Vivienda, Obras Públicas e Interior. Ellos estimaron un costo inicial de 1.500 millones de dólares, de los cuales 250 corresponden a emergencia y 1.250 a reconstrucción.

Por lo tanto, ese es el monto que habría que financiar dentro del proceso. Parte del financiamiento vino de la Ley Reservada del Cobre, por 500 millones de dólares, y el resto de 1.000 millones deben ser asignados de acuerdo con la Ley de Presupuestos de cada año.

Ley N° 20.833

Con fecha 29 de abril de 2015, se publicó la ley N° 20.833 que “Otorga financiamiento a la reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal de mal tiempo acaecido a partir del 25 de marzo del año 2015”. Dos aspectos relevantes a considerar de este texto legal dicen relación con:

El monto de los recursos: Se autoriza integrar a ingresos generales de la Nación, partida presupuestaria 50 del Tesoro Público, quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 500.000.000) el año 2015, provenientes de los recursos señalados en el artículo 1º de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre. Además, se establece que un monto equivalente a los recursos señalados anteriormente serán destinados para contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras, viviendas y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el sistema frontal acaecido a partir del 25 de marzo de 2015 en la zona norte del país.

El deber de informar: En el inciso segundo del artículo único, se establece que “El Ministerio de Hacienda deberá enviar semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, un informe a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Hacienda y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el que se dé cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos, señalando además los Servicios a través de los cuales se ejecutaron los recursos y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario. El primer informe deberá ser entregado antes del 31 de julio de 2015.”. Contiene, por tanto, un deber de informar que no había sido considerado en leyes anteriores en materia de reconstrucción.

Informe de la Investigación Especial de la Contraloría General de la República (CGR) N°662, del 2016

El órgano contralor realizó el procedimiento de fiscalización, el cual concluyó el 27 de septiembre del 2017, destacándose las siguientes observaciones:

- La Dirección de Presupuestos (DIPRES) no cuenta con un procedimiento interno debidamente formalizado que contemple -entre otros aspectos- las actividades de control, unidades responsables y plazos, asociados a los procesos de solicitud de información, recopilación y confección de informes requeridos en variadas disposiciones legales.

Sobre el particular, el señor Contralor reconoció que esa observación fue subsanada por la Dipres, ya que conformó una unidad para elaborar el informe y para recabar la información que debía remitir al Congreso.

- El objetivo de los informes requeridos, en conformidad al inciso segundo de la ley N° 20.833, era rendir cuenta acerca de la ejecución de los recursos destinados a la Reconstrucción, cuya fuente es una modificación transitoria a la Ley Reservada del Cobre, con el objeto de integrar a ingresos generales de la Nación, la cantidad de US\$ 500 millones, durante el año 2015, que se diferencia de las reasignaciones presupuestarias.

La CGR señaló que la referida entidad deberá corregir la deficiencia advertida en los futuros informes semestrales que presente en el Parlamento.

- Respecto del nivel de desagregación con que se presentó el gasto de los servicios públicos en los informes semestrales de 2015, se mantiene este hecho denunciado, hasta que en una futura auditoría se verifique que la Dipres exige a los órganos de la administración involucrados con la reconstrucción en la zona afectada, que el gasto sea informado en un formato estándar con un nivel de desagregación según el clasificador presupuestario.

En el segundo informe semestral sólo se informó desagregadamente el gasto de los servicios dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y del Ministerio de Obras Públicas, sin precisar el correspondiente a los servicios dependientes de las otras carteras ministeriales con intervención en la materia, como tampoco el gasto ejecutado de acuerdo al clasificador presupuestario.

- Respecto del retraso en la entrega del primer informe en julio del 2015 a cargo de Dipres, se verificó que existió un retraso de 17 días corridos en el envío de este primer informe, señalando la CGR que Dipres debe dar estricto cumplimiento al plazo de remisión de los citados informes, efectuándolos dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo.

- Eventual duplicidad en el financiamiento de las tareas de emergencia y reconstrucción denunciadas.

La CGR desestimó que existiera tal duplicidad en los casos que se expusieron, dado que la documentación recopilada no dio cuenta de tal superposición, como tampoco

se corroboró con los antecedentes obtenidos por parte de las instituciones públicas consultadas, los montos señalados por el parlamentario recurrente en su presentación.⁷

Control de ejecución del gasto para reconstrucción

La Comisión, por lo tanto, pudo conocer en detalle el trabajo realizado por la Contraloría General de la República, plasmado en la investigación especial N° 662, de 2016, en relación con eventuales incumplimientos e inconsistencias en los informes semestrales correspondientes al periodo 2015, contenidos en los oficios N°s 1.319 y 1.320, de 2015, y 159 y 160, de 2016, de la Dirección de Presupuestos, dirigidos a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, respectivamente. Como se ha consignado anteriormente la investigación especial encontró una serie de falencias en los procesos internos de Dipres a la hora de informar el gasto de recursos para la reconstrucción de las zonas afectadas.

Si bien varias de ellas fueron posteriormente subsanadas por la Dipres, el director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda, el contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez y el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo señor Felipe Salaberry fueron contestes en cuanto a que dado el tenor del inciso primero del artículo único de la ley N° 20.883, era imposible hacer un seguimiento detallado del gasto o inversión de dichos recursos tal y como lo prescribe el inciso segundo del referido artículo único. Dado que los recursos se incorporan a ingresos generales de la Nación, la verdad es que se pierde la capacidad de identificar exactamente los recursos, así como tampoco en qué y cómo se gastaron.

Adicionalmente a lo señalado, ha quedado demostrado en esta Comisión Investigadora que la obligación de control establecida en la ley N° 20.833 es, en cierto modo, una mera formalidad. En efecto, los informes trimestrales que debía enviar la Dirección de Presupuestos tienen como objetivo dar cuenta de la ejecución de los recursos, y como lo señalara el director de Presupuestos y el Contralor, Dipres no realiza la ejecución, sino que es cada ministerio y servicio. Por lo anterior, no era posible dar cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos. Distinto sería si se tuviera un fondo especialmente destinado a la reconstrucción, lo que como ya ha quedado aclarado en esta Comisión, no es el caso. La Dipres sólo pudo realizar este mandato por medio de una coordinación de la información de cada ministerio y ello sirvió para obtenerla, tabularla y entregarla en los plazos respectivos a la Cámara de Diputados.

⁷ Se refiere al requerimiento formulado por el ex senador señor Baldo Prokurica ante la Contraloría.

En definitiva, la información requerida por la ley N° 20.833, en relación con la ejecución de los recursos destinados a la Reconstrucción de la zona norte, no se encuentra en forma automática a disposición de la Dirección de Presupuestos, y técnicamente de ningún organismo del Estado. La que si pudo disponer de más información fue la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dado los ajustes introducidos con motivo de las observaciones de Contraloría.

Esto explicaría el motivo por el cual la Dirección de Presupuestos no puede indicar con certeza y trazabilidad en qué o cómo se gastó exactamente el dinero que se traspasó a ingresos generales proveniente de la Ley Reservada del Cobre. Se está tratando de gastar un monto equivalente a los 500 millones de dólares que se ingresaron, para dar cumplimiento a la ley. Es muy difícil saber en qué se gastaron, lo mismo que hacer el seguimiento para saber si efectivamente los recursos quedaron en las zonas afectadas. Sólo se podría realizar si la ley N° 20.833 hubiera dispuesto la formación de un fondo para la Reconstrucción, como una especie de entidad autónoma, que fuera financiando los gastos para un determinado objetivo.

Como se ha dicho, entre los aspectos de control interno que observó Contraloría y que recogió el informe final de la investigación especial N° 662 de 2016, se verificó que no se dispuso de un procedimiento interno debidamente formalizado, que contemplara las actividades, las unidades responsables, los controles y los plazos del proceso de confección de informes que el Ministerio de Hacienda o la Dipres debía emitir, en cumplimiento de la ley N° 20.833. Estas observaciones, sin embargo, fueron posteriormente debidamente subsanadas.

Asimismo, el Contralor General de la República, en su presentación ante la Comisión, dio a conocer que hasta la fecha (junio de 2018) se habían realizado 11 fiscalizaciones y 10 auditorías regionales relacionadas con el objeto de esta Comisión Especial Investigadora. Estas fiscalizaciones y auditorías detectaron irregularidad en diversas materias relacionadas con emergencia y reconstrucción. Son de distinta naturaleza y envergadura, pero esto tiene que ver más bien con la ejecución final de los recursos, no con el origen y la trazabilidad de los mismos.

Sentido y alcance de las normas legales dictadas en el tiempo para reconstrucción

En los últimos años, se ha utilizado como una de las modalidades para contribuir al financiamiento de la reconstrucción de zonas afectadas por catástrofes y desastres naturales, el traspaso de recursos desde la Ley Reservada del Cobre. Así se hizo con

ocasión del terremoto del 27 de febrero de 2010, los incendios en Valparaíso en 2014 y los aluviones que afectaron a Antofagasta y Atacama en 2015.

Redacción de las leyes para la reconstrucción

El tenor de las leyes N° 20.455, de 2010; 20.759, de 2014 y 20.833, de 2015

Ley N° 20.455 de 2010	Ley N° 20.759 de 2014	Ley N° 20.833 de 2015
<p>Los recursos obtenidos en conformidad a esta autorización serán destinados a financiar la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010.</p>	<p>Un monto equivalente a los recursos señalados anteriormente serán destinados para contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el terremoto y maremoto del 1 de abril de 2014 en el norte del país, como asimismo en la zona afectada por el incendio ocurrido en la ciudad de Valparaíso el 12 de abril de 2014.</p>	<p>Un monto equivalente a los recursos señalados anteriormente serán destinados para contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras, viviendas y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el sistema frontal acaecido a partir del 25 de marzo de 2015 en la zona norte del país.</p>

En consecuencia, no se trata de los mismos recursos traspasados desde la Ley Reservada del Cobre. Lo que finalmente hizo el legislador, en el caso de la ley N° 20.833, fue solamente determinar el monto de los recursos a que se refería este mandato de gasto, o sea, 500 millones de dólares. Se puede concluir, sin margen de error, que la ley que dio origen a esta Comisión Especial Investigadora al señalar que un monto equivalente a los recursos indicados serían destinados a contribuir al financiamiento de las actividades de reconstrucción sólo establece un destino del gasto, y no un gasto

específico. Por lo que al disponer esta ley que los recursos fueran incorporados a ingresos generales, lo que hizo en la práctica fue destinarlos a servir al financiamiento del presupuesto nacional en su totalidad, sin asociarlos a un concepto de gastos en particular, como el de reconstrucción por aluviones.

A mayor abundamiento, tanto el director de Presupuestos como el subdirector señalaron en las sesiones de la Comisión en que participaron, que atendido el tenor del texto legal aprobado, el aporte y el gasto analizados no pueden ser vinculados directamente, y no se pueden concebir como “recursos afectos” a la reconstrucción de las zonas afectadas por los aluviones. Ambos fueron categóricos al señalar que la ley fue expresamente redactada con este propósito. Es decir, la inyección de este monto al presupuesto de la Nación no garantizaba que tenía que ser de exclusividad para los fines y los objetivos de la Reconstrucción.

Por tanto, se hace imposible que los recursos hayan pasado directamente a ser gastados en reconstrucción, o que hayan podido mantener su identidad como provenientes de la Ley Reservada. Más aún, no necesariamente lo que ingresó al presupuesto se fue directo a la zona, toda vez que efectivamente entraron a ingresos generales de la Nación, aumentando los ingresos fiscales. Parte de eso se pudo haber gastado en las zonas afectadas por los aluviones y otra parte no.

Observaciones y comentarios

El análisis realizado por la Comisión Investigadora, fundamentalmente, se centró en determinar si efectivamente existieron aumentos de presupuestos en las regiones de Antofagasta y Atacama que tuvieran directa relación con los recursos comprometidos a través de la ley N° 20.833.

El Director de Presupuestos, el Contralor General de la República y el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo fueron coincidentes en las exposiciones realizadas ante la Comisión al señalar que, efectivamente, se realizó el traspaso financiero desde la Corporación del Cobre (Codelco) al Tesoro Público.

Durante el trabajo de esta Comisión, se consultó a la Dirección de Presupuestos si al ingresar los 500 millones de dólares al Tesoro Público se generó algún efecto perceptible en las finanzas nacionales. A lo que el director de Presupuestos categóricamente respondió por medio del Oficio N° 1.589, de fecha 20 de agosto de 2018, en sentido positivo, específicamente que tuvo efectos en el déficit del gobierno central presupuestario y en el nivel del endeudamiento dado que aumentó los Otros Activos del Tesoro Público.

	Total Otros Activos del Tesoro Público (OATP)	Ingresos Ley 20.833	Participación OATP
	(MM US\$)	(MM US\$)	(%)
2015	2.003,3	337,5	16,8%
2016	3.242,5	162,5	5,0%

Fuente: Presentación Reconstrucción Atacama Aluvión Marzo 2015 de Mauricio G. Villena, Subdirector de Presupuestos

Sin embargo, al no disponerse por ley la formación de un “fondo especial” destinado para la Reconstrucción, separado del resto de los recursos fiscales, el seguimiento que luego podría hacerse a cada “peso” traspasado al Tesoro Público es imposible de realizar, ya que dado que el dinero es fungible -esa es la definición legal- no es posible saber si estos 50 corresponden a los 50 que se sacaron de los fondos de la Ley Reservada del Cobre, o vienen de los impuestos, o vienen de la venta de un activo, o de lo que sea.

Como se comentó anteriormente al citar las normas aplicables, la ley N° 20.833 estableció no solo el traspaso de recursos para invertir un monto equivalente en reconstrucción sino que, además, estableció la obligación de informar la ejecución del gasto.

Este deber de informar se estableció por primera vez, ya que las leyes anteriores sobre reconstrucción no lo consideraron. Ello implica dar “cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos señalando, además, los Servicios a través de los cuales se ejecutaron los recursos y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario.”.

Lo anterior no fue una disposición casual, ya que existieron una serie de dificultades y cuestionamientos respecto de la rendición de los recursos destinados a la reconstrucción por leyes anteriores.⁸

⁸ Según da cuenta un reportaje de CIPER de mayo del 2011 “A pesar de la urgencia con que se requerían los recursos, el dinero para las obras civiles no fue usado en 2010. La directora de Presupuestos, Rossana Costa, explicó a CIPER que las platas del Fondo de la Ley Reservada del Cobre se recaudaron en los últimos meses del año, lo que impidió sacar de ahí los US\$ 300 millones para destinarlos a la reconstrucción oportunamente.

- Los recursos ingresaron a fines de año y no podríamos haber hecho antes que eso el proceso de afectación (establecer su destino dentro del presupuesto público).

Por esa razón, el dinero fue depositado en el mercado de capitales a la espera de ser ocupado en 2011. No obstante, inicialmente la Contraloría rechazó que se le diera ese destino temporal, argumentando que la ley no señalaba que podía ser depositado, sino que sólo podía ser utilizado en la reconstrucción.

- Al final, la Contraloría nos dijo “está bien, da lo mismo donde la pongan, lo importante es que esa plata, con sus intereses, se gaste en lo que se tiene que gastar”. Hay una cierta cantidad de recursos que hay que identificar, con los intereses que van ganando mes a mes, y todo eso tiene que ir a la reconstrucción.

De hecho, al analizar la historia fidedigna de la ley N° 20.833, en el primer trámite legislativo de la Cámara de Diputados, el diputado señor Lorenzini, integrante de la Comisión de Hacienda planteó que “si bien valora la presentación del proyecto, considera que éste carece de la información necesaria en cuanto a cuáles serán los destinos de estos recursos y a qué ministerios y partidas. Además, manifestó sus aprensiones en cuanto a que en el fondo de la Ley Reservada del Cobre existan suficientes recursos. Anunció la presentación de una indicación en orden a que en forma mensual se informe a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de la inversión de tales recursos.”⁹

Fue así que esta obligación de informar la ejecución de los recursos fue incorporada en su tramitación legislativa, por los propios parlamentarios, con el objetivo de exigirle al Gobierno de turno que detallara e informara sobre la ejecución de estos recursos semestralmente a partir de julio del año 2015 y hasta el total de los recursos traspasados.

En este aspecto se presentaron problemas por parte de los organismos centrales, esto es, Ministerio de Hacienda (Dipres) y Subdere, ya que no se implementó un sistema interno que permitiera facilitar la información que debía entregarse al Congreso Nacional respecto de la ejecución de los recursos dentro del plazo establecido en la ley, cuyo primer informe debía ser presentado antes del 31 de julio del año 2015.¹⁰

Como se trató de una nueva obligación respecto de este tipo de leyes, efectivamente no se contó con una metodología interna que permitiera facilitar el traspaso de información entre los diversos ministerios y/o servicios para entregar la información desagradada como lo exige la ley.

Este fue uno de los principales puntos que abordó la fiscalización realizada por la CGR y que debió ser subsanado por los organismos respectivos.

En efecto, ha quedado demostrado en acápite precedentes de este informe, que según lo expresado por la CGR no se dispuso de un procedimiento interno debidamente formalizado, que contemplara las actividades, unidades responsables, controles y plazos del proceso de confección de informes que se debía emitir en cumplimiento de la ley N° 20.833.

Los US\$ 300 millones se depositaron en el mercado de capitales de acuerdo a los parámetros con que se manejan otros activos que componen el Tesoro Público.” <http://ciperchile.cl/2011/05/12/el-primer-ano-de-la-reconstruccion-no-se-financio/>

⁹ <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/3995/>

¹⁰ Tener presente que la ley N° 20.833 se publicó con fecha 29 de abril 2015.

En definitiva, no existía un procedimiento interno en Dipres que permitiera dar cumplimiento a cabalidad del deber de informar que se estableció en la ley, o sea, que permitiera entregar la información desagregada de los recursos involucrados en la Reconstrucción.

En este sentido, es preciso resaltar que de acuerdo a lo señalado por Dipres los primeros informes enviados al Congreso Nacional no eran tan detallados, pero que luego de las observaciones planteadas por el organismo contralor el contenido de los informes precisaba datos bastante más detallados indicando los Servicios que los ejecutaron de acuerdo al clasificador presupuestario que hoy se maneja, consignando que “A fines del año pasado, en la administración anterior, la Dipres adoptó una nueva metodología que logra alcanzar un nivel de detalle adecuado a lo que indica la ley, además de la coordinación necesaria con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que permite entregar la información semestral sobre la ejecución de los recursos; incluso, señalar los Servicios a través de los cuales se ejecutan, de acuerdo al clasificador presupuestario que existe hoy, con un nivel de detalle que calificaría de bastante alto.”¹¹

Lo anterior, se materializó mediante oficio N° 1.747, de fecha 17 de octubre de 2017, en virtud del cual el director de Presupuestos remitió a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el nuevo procedimiento adoptado para dar cumplimiento a la ley N° 20.833, donde concurren la Unidad de Coordinación de la Reconstrucción e Información Territorial, perteneciente a la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría del Interior y del Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) En base a este procedimiento se presentará la información respecto de la ejecución de los recursos destinados a la reconstrucción semestralmente y/o anualmente, identificando desde el punto de vista del clasificador presupuestario, tanto la Partida o el Servicio como también el Subtítulo respectivo.

Por otra parte, la CGR informó que en el año 2015 no hubo un aumento presupuestario, que los US\$ 500 millones se manejaron en una cuenta extrapresupuestaria y que durante ese mismo año los servicios no vieron incrementados sus presupuestos, sino que operaron sobre la base de reasignaciones.¹²

Según planteó ante la Comisión Investigadora el señor Contralor, en 2015 hubo reasignaciones presupuestarias en las zonas afectadas por la catástrofe, y se les pidió a los ministerios que reasignaran los recursos. Ellos tenían una cartera de proyectos y se les dijo que los priorizaran porque había una situación de emergencia. Por ejemplo, si

¹¹ Sesión 2ª. de 4 de junio de 2018, pág. 10

¹² https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmID=1722 Presentación del señor Jorge Bermúdez, Contralor General de la República ante la Comisión Investigadora.

antes había que reponer el pavimento en la ciudad de Antofagasta por parte del Serviu, en vez de reponerlo, se construye una defensa fluvial en Chañaral o se hace la reconstrucción del borde costero en Taltal. Esa es simplemente una reorganización del presupuesto, pero no se pone -y lo puedo afirmar- ni un peso más en el presupuesto de 2015 para esa reconstrucción. En lo que dice relación con el 2016, dado que el dinero ya estaba incorporado en caja, es muy difícil saber si ese aumento presupuestario es producto de los 500 millones de dólares, de la recaudación por la reforma tributaria, del alza del precio del cobre, del aumento de la deuda, etcétera. La trazabilidad es imposible de hacer.

Relacionado con lo anterior, esta Comisión pidió antecedentes complementarios para poder visualizar en una serie de tiempo, el aumento de los recursos sectoriales y del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) para la Región de Atacama. Se solicitó específicamente: (i) presupuestos de los distintos servicios, secretarías regionales ministeriales y del gobierno regional en la Región de Atacama; y (ii) una serie del tiempo del FNDR desde 2010.¹³

Respecto del primer requerimiento, formulado por varios diputados de la Comisión y en distintas sesiones, la Dirección de Presupuestos señaló que no tiene la información disponible como se solicita, y que por tanto tendría que prepararla y que tomará tiempo. Por lo tanto, no se cuenta con esta información, lo que impide revisar en profundidad la materia del aumento de presupuestos sectoriales.

Respecto del segundo requerimiento, el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo hizo llegar los antecedentes requeridos por esta Comisión, como serie de tiempo detallado del presupuesto de inversión para la región de Atacama.¹⁴ La serie de tiempo, si bien arroja un aumento del presupuesto de 2015 a 2016, se mantiene prácticamente invariable para 2017 y 2018. Además, considerando los montos y el desglose efectivamente informado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Comisión concluyó que solo sería posible sostener que una parte menor de los recursos de la ley N° 20.833 llegó a la región por esta vía. El detalle se ilustra en los Cuadros N° 1 y N° 2 proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a esta Comisión, que se adjuntan al presente informe.

Siguiendo en esta línea de análisis, el intendente de la Región de Atacama aportó información detallada profundizando sobre este punto. Al respecto, la máxima autoridad de la Región de Atacama acompañó en su presentación dos certificados emitidos por el departamento de administración y finanzas de la Intendencia Regional de Atacama y por

¹³ Oficio N° 1589, de 20 de agosto de 2018 de la Dipres.

¹⁴ En respuesta al oficio N° 8, de 7 de agosto de 2018, de esta Comisión.

el jefe del Departamento de Presupuesto y la jefa de la División de Administración y Finanzas; documentos que permiten corroborar la información entregada a esta Comisión por el señor Felipe Salaberry, subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

Lo señalado precedentemente es posible confirmarlo mediante la información proporcionada por el señor Salaberry, en los cuadros comparativos que se adjuntan. Cabe señalar que la información proporcionada no contenía datos de la región de Antofagasta, específicamente, de la comuna de Taltal.

El proceso de Reconstrucción en la Región de Atacama ha sido objeto de cuestionamiento en cuanto a la gestión de los recursos. Se estableció un directorio para el Plan de Reconstrucción de Atacama, encargado de definir las iniciativas del Plan de Reconstrucción, informar al nivel central y coordinar la ejecución del mismo. Un aspecto positivo y necesario es la revisión periódica de las iniciativas incluidas en el plan, lo que permite dar flexibilidad y dinamismo al plan. Un aspecto negativo y preocupante es que a inicios de 2018, a tres años del desastre natural, el directorio todavía realice cambios al procedimiento para el plan de reconstrucción (Acta de directorio N° 11, de fecha 27 de febrero de 2018). Ambos aspectos explican en gran parte la poca claridad y la confusión que se genera en torno al Plan de Reconstrucción.

Conclusiones

N° 1

Redacción de la ley

Una de las principales observaciones formuladas por los diversos personeros que participaron de la Comisión Investigadora dice relación con la redacción utilizada en la ley N° 20.833, ya que no se estableció la formación de un “fondo especial” con los recursos destinados para la reconstrucción de las regiones afectadas.

Al respecto, el director de Dipres señaló que “la ley N° 20.833, al disponer que los recursos sean incorporados a ingresos generales, lo que hizo fue destinarlos a servir al financiamiento del presupuesto nacional en su totalidad. No los asoció a un concepto de gastos en particular.”¹⁵. Lo anterior implicó que de acuerdo a la redacción de la ley, los recursos fueron ingresados en el Tesoro Público que corresponde a la Partida 50 del Presupuesto de la Nación, destinando un “monto equivalente” para la reconstrucción de las regiones afectadas por el frente del mal tiempo del año 2015. Esta es una de las razones por las que se ingresan a la Partida 50 del Tesoro Público, y luego entregados a

¹⁵ Sesión 2ª. de la Comisión, de 4 de junio de 2018, pág. 7

los ministerios y servicios respectivos, mediante reasignaciones presupuestarias, distribuidos de acuerdo a lo establecido en el Plan de Reconstrucción.

Por ello, se efectuó un incremento en el presupuesto nacional (se inyectaron recursos frescos al Estado provenientes de la Ley Reservada del Cobre) y por otra, se estableció que un monto equivalente a estas sumas sería destinado para la Reconstrucción. Esto significó que el Estado dispusiera de mayores recursos para hacer frente a las tareas de reconstrucción luego de los aluviones del año 2015 que afectaron la zona norte del país.

Nº 2

Fiscalización de los recursos

La ley Nº 20.833 no permite una adecuada fiscalización de los recursos que se traspasan desde la Ley Reservada del Cobre para efectos de acudir en ayuda de las comunidades afectadas por las catástrofes y desastres naturales y no es amigable con el principio de transparencia que debe primar en todas las actuaciones del Estado.

Nº 3

Ingreso y distribución de recursos

A) Ingreso de Recursos

De los antecedentes aportados a esta Comisión por los principales organismos involucrados en esta materia: DIPRES, CGR y SUBDERE, se informó que efectivamente se hicieron los traspasos de recursos de la Ley Reservada del Cobre a las arcas fiscales.

El director de Presupuestos, don Rodrigo Cerda, informó en la primera sesión de la Comisión que “Para implementar la ley Nº 20.833, esos recursos fueron transferidos, desde las cuentas reservadas respectivas, a la cuenta del Fisco en dólares que Tesorería General de la República (TGR) mantiene en el Banco Central, a medida que se producían dichas ventas, hasta completar US \$500 millones.”¹⁶ Dichas transferencias se iniciaron en el mes de julio del año 2015 hasta marzo del año 2016, donde se realizaron transferencias a Tesorería General de la República (TGR) a través del Banco Central.

De tal manera que constituye un hecho indiscutible para esta Comisión que el monto contemplado en la ley Nº 20.833 fue transferido a las arcas fiscales incrementando el presupuesto de la Nación. Ello significó que se inyectaran recursos frescos al Tesoro

¹⁶ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=134819&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Público, que se tradujeron en incrementos de presupuestos para diversos ministerios, en especial para las carteras de Obras Públicas y Vivienda.

B) Reasignaciones

Esta Comisión revisó el procedimiento en cuestión, para relacionarlo con el aumento de presupuesto que debería haber ocurrido. En el año 2015 hubo reasignaciones presupuestarias en las zonas afectadas por la catástrofe, y se les pidió a los ministerios que reasignaran los recursos. Cada ministerio debió revisar su cartera de proyectos del año 2015 y priorizar el gasto por existir una situación de emergencia. Esa es simplemente una reorganización del presupuesto, pero no aumentó el presupuesto de 2015 con motivo de la Reconstrucción.

Es necesario considerar en el caso de la Reconstrucción por aluviones de 2015, que las reasignaciones no explicitan reasignación de una partida a otra o de un subtítulo a otro por razones de reconstrucción o de emergencia. Entonces, son decretos muy escuetos, sin mayor detalle y que, en definitiva, no tienen como fundamento la reconstrucción, es decir no tienen como base la ley N° 20.833.

Finalmente, un tema que no logró ser aclarado por la Comisión Investigadora es la situación definitiva sobre la observación que Contraloría formuló a la Dipres respecto a las reasignaciones realizadas.

En virtud de lo anterior, se informó por el órgano contralor que Dipres se encontraría en incumplimiento de la ley, debido a que el gasto presentado en los informes semestrales del período 2015 fue ejecutado “con cargo a reasignaciones presupuestarias para el año 2015 y no a los recursos derivados de la ley N° 20.833, tras su incorporación al Tesoro Público.”¹⁷

Al respecto, según lo informado por Dipres, se solicitó a la CGR que reconsiderara el comentario, por un tema que denominaron riesgo de inoperatividad. Esos movimientos se realizan mediante decretos de reasignaciones presupuestarias y, si les señalan que no pueden usar dichos decretos, les estarían diciendo que no pueden ejecutar el gasto no solo en el caso de esta ley, sino en los distintos tipos de gastos.”¹⁸

Sin embargo, hasta la fecha no se tiene un pronunciamiento definitivo al respecto por parte de la CGR que permita zanjar esta diferencia de criterios.

¹⁷ Ses. 3ª., de 11 de junio de 2018, pág. 7

¹⁸ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=53733&prmTIPO=ACTACOMISION> acta sesión 04 de Junio del 2018.

Nº 4**Plan de Reconstrucción****A) Región de Atacama****Obras no vinculadas con daños ocasionados por aluviones:**

De la información proporcionada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Intendencia de la Región de Atacama, es posible para esta Comisión llegar a dos hallazgos relevantes relacionados con el Plan de Reconstrucción:

(i) Con cargo al presupuesto del Plan de Reconstrucción Atacama se financiaron obras y proyectos que no dicen relación directa con los aluviones, tales como:

Conservación Caleta Pan de Azúcar

Conservación Camino Básico Ruta C-440 Sector Canto del Agua, Provincia Huasco
2018-2019

Conservación Camino Básico Ruta C-351 Sector Caldera-Negro Pastene, Provincia Copiapó 2018-2019

Esta situación se generó porque los Servicios presentan planes regionales, entre los que se incluyen áreas y sectores aluvionados. Con cargo al presupuesto del Plan de Reconstrucción Atacama se financiaron obras y proyectos que no dicen relación directa con los aluviones.

(ii) Otro tema que se expuso en la Comisión y que no quedó aclarado es la situación de una planta desaladora incluida originalmente en el Plan de Reconstrucción. Sin perjuicio de ello, en la lista de 86 proyectos informados por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo a esta Comisión Especial Investigadora como parte del Plan de Reconstrucción, no estaba considerada. Durante la exposición el señor Salaberry señaló a esta Comisión que la planta desaladora figuraba originalmente en el presupuesto, pero que aún no se había llevado a cabo ese proyecto. Se trata de una inconsistencia relevante, atendido el gasto estimado de esta iniciativa.

Si bien la Comisión estima que los trabajos y obras consideradas pueden ser necesarios para la comunidad, no tienen relación con el aluvión y por tanto, no es correcto que fueran financiados con cargo al Plan de Reconstrucción, así como tampoco es correcto que se impute a gastos de reconstrucción.

Programa del Plan de Reconstrucción pendiente hasta 2020

De la exposición del subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y del intendente de la Región de Atacama en la Comisión Investigadora es posible concluir que el Plan de Reconstrucción de Atacama 2015-2020 funciona a través de una cartera de proyectos aprobados por el directorio. A la fecha de cierre del trabajo de esta Comisión estaría conformado por 86 iniciativas o proyectos con un presupuesto estimado de M\$ 469.509.750. Asimismo, ambas autoridades señalaron que respecto de este presupuesto se encuentra ejecutado el 54,01%.¹⁹

En este sentido, es importante hacer presente que el Plan de Reconstrucción para la Región de Atacama está contemplado hasta el año 2020, quedando pendiente la realización de varios proyectos necesarios para la región y cuyos recursos ya estaban comprometidos por el gobierno anterior.

Por ello, el rol que debe jugar el Directorio del Plan de Reconstrucción es fundamental para la fiscalización y ejecución de los recursos comprometidos para la región de Atacama, donde participan diversas autoridades regionales quienes tienen la obligación de revisar y hacer el seguimiento de dicho plan.

B) Región de Antofagasta

En cuanto a la Región de Antofagasta, a diferencia de Atacama, no se constituyó un plan específico de reconstrucción, ya que como los daños estaban focalizados se tuvieron que enfrentar de manera sectorial. Se levantaron iniciativas específicas en las comunas mencionadas, Antofagasta-Taltal, por una total de un poco más de 10.000 millones de pesos, información que fue recogida por la Unidad de Emergencia y Gestión de la Subsecretaría del Interior. De lo informado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a esta Comisión, se habría dado el financiamiento y ejecución a las 10 iniciativas consideradas para Reconstrucción de esta comuna afectada por los aluviones de 2015.

¹⁹ Cuadro con los datos de detalle entregados a la Comisión que se adjuntan al informe.

Recomendaciones

1.- Se sugiere dejar claramente establecido en las futuras leyes de financiamiento para reconstrucción por catástrofes o desastres naturales, el sistema utilizado en la ley N° 20.455, esto es, determinando la destinación inmediata y exclusiva de los recursos obtenidos. De esta manera cada vez que se realice un gasto en tareas de reconstrucción, se impute a esos recursos y vayan disminuyendo hasta su total utilización.

2.- En las futuras leyes de financiamiento para reconstrucción por catástrofes o desastres naturales, se recomienda establecer la creación de un “fondo especial” donde se contemplen recursos exclusivamente para fines de reconstrucción y además, establecer la obligación de informar respecto de la ejecución de tales recursos de manera desagradada, detallando los ministerios y/o servicios donde han sido destinados.

3.- A mayor abundamiento, se recomienda dejar señalado expresamente en el texto legal que los recursos comprometidos para estos fines son adicionales al presupuesto normal con que cuenta el Estado.

4.- Además, se recomienda que en las futuras leyes que puedan surgir a raíz de este tipo de desastres naturales, se establezca en texto legal, un procedimiento de fiscalización que permita hacer un seguimiento a la ejecución de los recursos, determinando quien será el ente fiscalizador a cargo de ello, así como los indicadores precisos que determinen cómo se debe gastar cada peso de los fondos transferidos para los procesos de reconstrucción.

5.- Se recomienda hacer presente al Ejecutivo, para que por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, realice un informe a la fecha que sea único, centralizado y actualizado de los costos, gastos y avances de la Reconstrucción de Antofagasta y Atacama por los aluviones de 2015, como aplicación real de las normas de probidad y transparencia.

6.- Sería necesario y acorde a la transparencia debida a la ciudadanía que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo explicara a la comunidad que no se destinaron 500 millones de dólares para la reconstrucción directamente, sino que se estableció una obligación de invertir o gastar los 500 millones de dólares, en un periodo de tiempo definido por el Plan de Reconstrucción, en ejecución hasta el 2020.

7.- Se sugiere que, en lo sucesivo, el directorio del Plan de Reconstrucción Atacama evite introducir nuevos cambios al procedimiento establecido. Considerando que aún quedan 2 años para dar cumplimiento al Plan de Reconstrucción Atacama 2015-

2020, introducir nuevos cambios podría generar problemas adicionales en el seguimiento de la ejecución de las obras.

8.- Se propone, en consecuencia, solicitar al directorio del Plan de Reconstrucción de Atacama que informe respecto de las razones por las cuales se incorporaron algunos proyectos que no guardaban relación con las zonas afectadas por los aluviones del año 2015.

Peticiones

Enviar oficio al Presidente de la República, al Subsecretario de Desarrollo Regional, al Intendente de la Región de Atacama y al Gobierno Regional de Atacama a fin de que dé cuenta respecto de los avances en el Plan de Reconstrucción, durante el año 2018, ya que al tratarse de una obligación traspasada de una administración a otra, se debe dar garantías a la ciudadanía de que se continuará con su ejecución proyectada hasta el año 2020.

Se propone solicitar a la CGR que se pronuncie en definitiva respecto de la solicitud de Dipres junto a la SUBDERE, para dar cumplimiento al deber de informar que estableció la ley N° 20.833, ya que hasta la fecha no se tiene certeza respecto del pronunciamiento del organismo contralor en torno a verificar si cumple o no con los estándares y precisiones requeridos por la ley.

D. Votación de las conclusiones y proposiciones

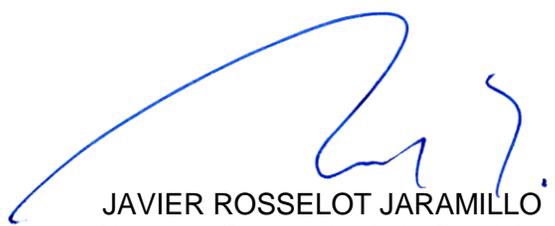
Puesto en votación el texto de las conclusiones y proposiciones consignadas en este informe fueron aprobadas unánimemente por las diputadas Daniella Cicardini, Sofía Cid y Marcela Hernando y los diputados Nino Baltolu, Jorge Rathgeb, Carlos Ignacio Kuschel y Cristian Moreira (7x0x0).

Se designó Diputada Informante, a la señora SOFÍA CID.

Tratado y acordado en las sesiones celebradas los días 28 de mayo, 4 de junio, 11 de junio, 9 de julio, 6 de agosto, 20 de agosto, 3 de septiembre, 10 de septiembre, 26 de septiembre y 27 de septiembre, todas de 2018, con la asistencia de los diputados (as)

señores (as) Nino Baltolu; Loreto Carvajal; José Miguel Castro (Carlos Ignacio Kuschel); Daniella Cicardini (Monsalve, Manuel) (Marcelo Schilling); Sofía Cid (Andrés Longton); Francisco Eguiguren (Andrés Longton) (Andrés Celis) (Jorge Rathgeb); Juan Fuenzalida (Cristhian Moreira), Marcos Ilabaca; Marcela Hernando, Nicolás Noman; Catalina Pérez; Juan Santana y Gabriel Silber.

Sala de la Comisión, a 16 de octubre de 2018.



JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
De la competencia de la Comisión	1
Relación del trabajo desarrollado por la Comisión	1
Principales antecedentes derivados de lo expuesto por los invitados y del debate suscitado en la Comisión	3
Materias relevantes de la investigación	21
Conclusiones, recomendaciones y peticiones	23
Votación de las conclusiones y proposiciones	41
Tratado y acordado	41
Índice	43
<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de oficios de la Comisión y respuestas recibidas Anexo I - Resumen de otros antecedentes Anexo II Cuadro N° 1 Anexo III Cuadro N° 2 Anexo IV Documento de la BCN Anexo V 	