

N° 44.076 Fecha: 30-VIII-2004

La Superintendencia de Seguridad Social solicita a esta Contraloría General un pronunciamiento acerca de si se encuentra obligada a establecer los registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos que contempla Ley N° 19.862, respecto de los diversos programas que administra, como son el Sistema Único de Prestaciones Familiares y Sistema de Subsidios de Cesantía para los Trabajadores de los Sectores Privado y Público, regulado por DFL. N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social; el Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos, normado por DL. N° 869, de 1975, y el Subsidio Familiar para Personas de Escasos Recursos, regido por Ley N° 18.020.

Agrega la entidad recurrente que la administración financiera que le corresponde efectuar respecto de los señalados programas asistenciales, tiene por objeto el traspaso de recursos públicos a las entidades que, de acuerdo a las normas que los rigen, actúan como partícipes de esa administración en calidad intermediarios encargados de pagar tales ayudas a sus destinatarios finales, que son aquellas personas que cumplen con los requisitos previstos en esa misma preceptiva para acceder a los beneficios constituidos por pensiones asistenciales, asignación familiar y subsidios por incapacidad laboral derivados de licencias maternales.

Acorde con lo anterior, la entidad peticionaria estima que los referidos traspasos financieros no se encuentran dentro de los supuestos que contempla la citada Ley N° 19.862 para habilitar el registro de entidades receptoras de fondos públicos, ya que ello sólo procede cuando las transferencias de recursos se efectúan a los beneficiarios directos de los mismos, lo que, a su juicio, no acontece en la situación de la especie, por cuanto la entrega de los caudales destinados al otorgamiento de las ayudas y beneficios económicos de cada programa se efectúa a entes intermediarios sólo con el objeto de que los transfieran a las personas que, conforme a la ley, tienen la calidad de destinatarias de éstos.

Requerido su informe, la Subsecretaría de Hacienda ha manifestado que las transferencias que efectúa la Superintendencia de Seguridad Social, en virtud de las normas citadas, se hacen a instituciones o personas jurídicas que actúan como meros intermediarios o administradores de los fondos respectivos, para pagar directamente a los destinatarios finales, que son personas naturales, los subsidios y beneficios asistenciales de que se trata, como parte de los programas de seguridad social existentes. En este sentido, concordando con la citada Superintendencia, estima que la entrega de esos fondos no queda comprendida dentro de las transferencias reguladas por Ley N° 19.862.

En relación con la materia, cabe señalar, en primer término, que la citada Ley N° 19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, dispone, en el inciso primero de su artículo 1° que "los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y los Municipios que efectúen transferencias, deberán llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos".

Agrega, en su inciso cuarto, dicho precepto que "deberán registrarse las entidades que sean susceptibles de recibir recursos públicos contemplados en la Ley de Presupuestos o aquellas con derecho a crédito fiscal reguladas" en las disposiciones que señala.

A su turno, es pertinente anotar que, acorde con lo señalado en el artículo 6° del texto legal aludido y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto N° 375, de 2003, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de dicha ley, a las entidades receptoras de los aportes de que se trata, sólo se les podrá cursar la transferencia de fondos públicos o conceder franquicias tributarias una vez que se encuentren debidamente inscritas en el registro correspondiente.

Como puede apreciarse, la normativa referida ha impuesto, por una parte, a los órganos y servicios públicos que indica, la obligación de llevar un registro de las entidades receptoras de los fondos públicos que transfieren y, por otra, el deber de los beneficiarios de dichos aportes de inscribirse en los catastros respectivos. En este sentido, la entrega material de los subsidios o franquicias de que se trata, está supeditada a la circunstancia de que las personas favorecidas con ellos se encuentren efectivamente inscritas en los padrones correspondientes.

Enseguida, es menester considerar que la propia ley en su artículo 2° -norma que ha sido reproducida en el artículo 3° de su reglamento- ha precisado que para los efectos de ese texto legal, "se entenderá por transferencias las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios, y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de éstos; sea que estos recursos se asignen a través de fondos concursables o en virtud de leyes permanentes o subsidios, subvenciones en áreas especiales, o contraprestaciones establecidas en estatutos especiales, y otras de similar naturaleza".

De lo expuesto aparece que ley en comento considera como transferencia, para los fines de la regulación que establece, las que se efectúan a personas jurídicas, a título de subvenciones o de subsidios, para el cumplimiento de los fines que indica, en que no existe una contraprestación que deban efectuar tales entes por la recepción de esos fondos. Se observa que la preceptiva en examen no considera, para los fines de la regulación que establece, a las subvenciones o subsidios cuyos destinatarios son personas naturales.

Precisado lo anterior, cabe señalar que la consulta de la Superintendencia de Seguridad Social se refiere a los programas consultados en el DFL. N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, que establece el Sistema Único de Prestaciones Familiares y Sistema de Subsidios de Cesantía; en el DL. N° 869, de 1975 y su reglamento, contenido en el Decreto N° 369, de 1987, del Ministerio de Hacienda, que rigen el Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos y en Ley N° 18.020, que instituye el Subsidio Familiar para Personas de Escasos Recursos, en relación con Ley N° 18.611 que crea el Fondo Nacional de Subsidio Familiar para solventar dicho subsidio.

Los mencionados cuerpos normativos contienen en su articulado disposiciones que regulan, de manera pormenorizada, cada uno de los beneficios que, respectivamente, establecen y que son la asignación familiar, la asignación maternal, el subsidio de cesantía, las pensiones asistenciales y el subsidio familiar, disponiendo quiénes tienen la calidad de beneficiarios y causantes de los mismos, conformados básicamente por personas naturales, y las reglas para la acreditación de los requisitos que les dan derecho a impetrarlos.

Asimismo, esos textos consignan los fondos presupuestarios especiales para la aplicación de cada régimen de beneficios, así como los procedimientos para la administración y entrega de los referidos caudales y las normas que rigen la fiscalización de tales programas, siendo dable destacar las atribuciones que en tales aspectos le otorgan a la Superintendencia de Seguridad Social, el artículo 26 del DFL. N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, el artículo 10° del DL. N° 869, de 1975, y el artículo 2° de Ley N° 18.611.

Por otra parte, tales ordenamientos establecen las demás entidades que participan en la administración de los sistemas mencionados, constituidos por los organismos del sector público y privado que actúan en calidad de entes intermediarios para el otorgamiento y pago de las prestaciones y ayudas asistenciales a los beneficiarios, entre los cuales figuran las instituciones de previsión, las cajas de compensación de asignación familiar, las mutualidades de empleadores de Ley N° 16.744, las administradoras de fondos de pensiones y las compañías de seguros a que se refiere el DL. N° 3.500, todos los cuales deben sujetarse, al efecto, a las exigencias y condiciones contempladas en cada preceptiva.

De todo lo expuesto, puede apreciarse que se está en presencia de cuerpos normativos especiales, que establecen beneficios de carácter previsional y de seguridad social y, conforme a los cuales, los recursos públicos destinados a solventar tales ayudas estatales, se entregan, en virtud de los mecanismos propios que establecen, a personas o entidades para que los administren como meros intermediarios para efectuar el pago de las mismas a quienes esos textos les asignan la calidad de beneficiarios, constituidos, fundamentalmente, por personas naturales.

Por consiguiente, cabe concluir, concordando con la Superintendencia de Seguridad Social y lo expresado asimismo por el Ministerio de Hacienda, que, en la situación consultada, no

concurrer los presupuestos previstos en Ley N° 19.862 para que la aludida Superintendencia implemente el sistema registral a que alude dicho texto legal, toda vez que, según se anotara, tal exigencia la establece la ley en relación con las trasferencias que se hacen a personas jurídicas, a título de subvención o subsidio, pero no cuando esas entidades intervienen como simples administradores o intermediarios para pagar determinados beneficios a favor de personas que, como acontece en la especie, son. beneficiarios de ayudas y prestaciones de seguridad social en virtud de la ley.