

ORD. N°

N. 371



ANT.: Sus Oficios que se indican en anexo

MAT.: Da respuesta a las consultas sobre convenios de transferencia con entidades sin fines de lucros y otras materias vinculadas.

INC.: Anexo con oficios a los que se da respuesta.

SANTIAGO,

17 AGO 2023

DE: CARLOS MONTES CISTERNAS
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

A: SR. PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
SR. PRESIDENTE DEL H. SENADO
SRA. PRESIDENTA DE LA COMISIÓN HACIENDA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
SRA. PRESIDENTA DE COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO DEL SENADO

En respuesta a los oficios remitidos a este ministerio y servicios dependientes y en los que se consulta en general sobre las transferencias efectuadas a organismos no gubernamentales, entidades sin fines de lucro, fundaciones, corporaciones, en el marco del programa de asentamientos precarios, solicitando se detallen los mecanismos de concursabilidad, criterios de elegibilidad, recursos transferidos, convenios, objetivos, actividades, porcentajes de avances, rendiciones de cuentas y antecedentes de respaldo e información sobre los procesos de adquisición de bienes y servicios a través de la plataforma Mercado Público, adjunto informe sobre la materia.

Saluda atentamente a Uds.



CARLOS MONTES CISTERNAS
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Distribución:

- Destinatarios
- Gabinete Ministro
- Gabinete Subsecretaria
- SEREMI MINVU todas las regiones
- SERVIU todas las regiones
- Divisiones MINVU
- Contraloría Interna Ministerial
- Auditoría Interna Ministerial
- Oficina de Partes

INFORME DEPARTAMENTO ASENTAMIENTOS PRECARIOS

1.- Antecedentes del Programa de Asentamiento Precarios.

Se crea el Programa 02 de Campamentos, en la Ley de Presupuestos del sector público a través de la Partida 18 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Capítulo 01, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, que pasó a denominarse Programa de Asentamientos Precarios, en la Ley de Presupuestos del año 2019.

Los Asentamientos Precarios, **corresponden a asentamientos preferentemente urbanos de 8 o más hogares que habitan en posesión irregular un terreno**, con carencia de al menos 1 de los 3 servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias, y se encuentran agrupadas y contiguas.

El objetivo del Programa es contribuir a la disminución de los asentamientos precarios a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en ellos, la prevención del repoblamiento de los terrenos desocupados y el control de la expansión de los asentamientos existentes.

Las estrategias de intervención del Programa son: construyendo barrios y gestión de habitabilidad.

La intervención del Programa, conforme la Resolución Exenta N° 600, de V. y U. de 2021, se divide en cuatro fases:

- FASE I: Aplicación Catastro – Identificación de los territorios
Para identificar los territorios a intervenir se realiza un catastro, el cual contempla dos etapas. La primera busca identificar los territorios que cumplan con la definición operativa de campamento y la segunda, identifica y caracteriza los hogares que habitan estos territorios.
- FASE II: Diagnóstico Socio -Territorial, definición de Estrategia de Intervención y elaboración del Plan de intervención

Esta fase inicia una vez determinada la pertinencia de atender al campamento. Las etapas de esta fase son:

a) Diagnóstico Socio-Territorial: Es un instrumento que expresa el levantamiento de información cuantitativa con información estadística sobre: grupos etarios, migrantes, pueblos originarios, personas con discapacidad e indicadores de pobreza multidimensional. Además, del análisis de los Instrumentos de Planificación Territorial, se caracteriza el territorio y se ejecutan estudios de factibilidad para determinar la estrategia de intervención. Adicionalmente, incorpora información cualitativa y un resumen inicial del cumplimiento de requisitos de postulación de las familias para ser beneficiarios de un subsidio habitacional. Con esta información, se define la estrategia de intervención, es decir, si el campamento se puede constituir en un barrio o corresponde aplicar la alternativa de gestión de habitabilidad.

b) Definición de la Estrategia de Intervención: Corresponde a estudios previos para determinar la factibilidad técnica, legal y presupuestaria de la intervención.

Con la información de esta fase, se determina la estrategia de atención del campamento, es decir construyendo barrios o gestión de habitabilidad.

c) Elaboración del Plan de Intervención: Corresponde al diseño y elaboración del plan de intervención del campamento validada con los actores intervinientes en el proceso. El Plan deberá contener acciones y gestiones que forman parte de la estrategia y que, a su vez, responden a los ámbitos abordados a través del Diagnóstico Socio – Territorial.

El Plan de Intervención debe integrar la gestión territorial (urbano-habitacional), la gestión social y comunitaria, la gestión de prevención, la gestión de habitabilidad y la gestión multisectorial.

d) Acuerdo del Plan de Intervención: sugiere se realicen actividades de consenso tales como la presentación del plan al concejo municipal, entrega de copias a la contraparte municipal, SERVIU, SEREMI, líderes, dirigentes del campamento y validación del plan.

e) Análisis Presupuestario: una vez definido el plan, se procede a la asignación de recursos a fin de comprometer los recursos que serán destinados a las acciones programadas.

- FASE III Ejecución del Plan de intervención

Analizada la información del Diagnóstico Socio-Territorial, definida la Estrategia de Intervención y Elaborado el Plan de Intervención, se realizan las acciones del programa en cuatro dimensiones: territorial, social comunitaria, prevención y multisectorial.

a) La Gestión Social, Comunitaria e Intersectorial: tiene por objeto acompañar a las familias en la obtención de una solución habitacional y la articulación de la red de programas sociales del Estado y privados que apoyen la superación de la pobreza multidimensional de las familias.

b) La Gestión Territorial comprende las acciones que permitan el desarrollo físico espacial de las alternativas urbano habitacional para las familias.

c) La Gestión de Prevención tiene por objeto evitar la expansión del campamento o su repoblamiento.

d) Plan de Gestión de Cierre: Sistematiza las acciones necesarias para avanzar, en dialogo con los municipios.

- FASE IV Gestión de Cierre con municipios y Fin de la Intervención

En esta fase culminan las acciones contempladas en el Plan de Intervención de cada asentamiento, por cuanto, se gestiona el fin de la intervención conforme a la estrategia definida.

2.- Marco normativo y lineamientos aplicables al Programa de Asentamientos Precarios dependiente de la División de Política Habitacional del Ministerio de V. y U, a partir del año 2017.

- Partida presupuestaria Asentamientos Precarios Ley de Presupuestos año 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Resolución Exenta N°600 (V. y U.), de 13 de mayo de 2021, que deja sin efecto Resolución Exenta N°370 (V. y U.), de 19 de enero de 2017, y aprueba Manual de Procedimientos del Programa de Asentamientos Precarios.
- Oficio Ord. N°609 (V. y U.), de 24 de septiembre de 2015, que actualiza manual de rendición de cuentas, de acuerdo con lo establecido en resolución N°30/2015 de la Contraloría General de la República.
- Resolución Exenta N°8829 (V. y U.), de 13 de noviembre de 2015, que aprueba Manual de Procedimientos de asignación y transferencia de recursos del Programa Campamentos.

- Resolución N°30 de 11 de marzo de 2015, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas de procedimiento sobre rendiciones de cuentas.

Cabe mencionar que en la Región de Antofagasta se establecieron normas especiales como por ejemplo la Resolución Exenta N°366 de 28.07.2022 de SEREMI V. y U. de Antofagasta, que aprueba Protocolo para la suscripción de convenios del Programa Asentamientos Precarios con instituciones privadas sin fines de lucro.

3.- Convenios de Transferencia Asentamientos Precarios.

Desde el año 2015 este Programa, a través de las **glosas presupuestarias**¹, permite la transferencia de recursos, previa celebración de convenios con organismos públicos e instituciones privadas sin

fines de lucro. En dichos convenios corresponde establecer el o los asentamientos precarios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación.

La Ley de Presupuestos para el año 2019 contempló recursos por M\$ 15.106.362

La Ley de Presupuestos para el año 2020 contempló recursos por M\$ 18.138.089

La Ley de Presupuestos para el año 2021 contempló recursos por M\$ 20.400.816

La Ley de Presupuestos para el año 2022 contempló recursos por M\$ 41.298.452.

La Ley de Presupuestos para el año 2023 contempló recursos por M\$ 43.900.255

La operatoria de la glosa presupuestaria vigente desde el año 2015 y que comenzó a aplicarse a entidades privadas desde 2019 a los convenios que se suscriben se sustenta en:

1. De acuerdo con el Clasificador Presupuestario, el Sub-Título 33 denominado Transferencias de Capital, comprende todo desembolso financiero, que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.
2. El Departamento de Asentamientos Precarios de la División de Política Habitacional del MINVU, encargado del programa a nivel nacional, distribuye el presupuesto en las SEREMI de V. y U. para la suscripción de convenios con Municipios, Entidades Públicas e instituciones privadas sin fines de lucro, conforme al procedimiento indicado en la Resolución Exenta N°8829 (V. y U.) de 13 de noviembre de 2015.
3. También distribuye una parte del presupuesto en la Subsecretaría para transferencias a los SERVIU cuando los proyectos a realizar requieran una ejecución inmediata o estratégica.
4. Las transferencias de recursos a los municipios, Entidades Públicas (salvo SERVIU) e instituciones privadas sin fines de lucro se respaldan en convenios que suscribe la SEREMI.
5. Cada entidad receptora debe rendir cuenta de los fondos recibidos a la entidad que entrega los recursos dentro de los 15 días hábiles siguientes al mes que se rinde.

Cabe hacer presente que, la Ley de Presupuestos (2022)² estableció en su artículo 7 *“En los decretos que contengan transferencias, que hayan sido dispuestas en esta ley o se creen en virtud del artículo 26 del decreto ley N° 1.263, de 1975, con imputación a los ítems 01, 02 y 03, de los Subtítulos 24, Transferencias Corrientes, y 33, Transferencias de Capital, de este presupuesto, para los órganos y servicios públicos, se podrá indicar el uso o destino que la institución receptora deberá dar a los recursos, las condiciones o modalidades de reintegro de éstos y la información que respecto de su*

¹ Glosa Presupuestaria: La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriban el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los Municipios, en los que se establecerá la identificación de él o los asentamientos precarios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación. Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Los recursos transferidos no ingresarán en los presupuestos de los organismos receptores, debiendo cada Municipio informar mensualmente al Ministerio y al Concejo Municipal sobre el gasto efectivo y el avance físico de los convenios, en los casos en que corresponda.

Con cargo a estos recursos también se podrán:

- Celebrar convenios con organismos públicos, los que no se incorporarán en sus respectivos presupuestos, e instituciones privadas sin fines de lucro.

- Complementar las iniciativas de ejecución de obras con recursos adicionales para la fiscalización y supervisión de estas.

En caso de imposibilidad de generar nuevos convenios con Municipios debido a rendiciones pendientes de recursos ante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Programa podrá ejecutar los recursos directamente a través de los SERVIU.

Sin perjuicio de lo anterior, y en casos que las condiciones de los proyectos a realizar requieran una ejecución inmediata o estratégica para el cumplimiento de su objetivo institucional, el Programa podrá ejecutar los recursos directamente a través de los SERVIU. Los fondos que se pongan a disposición de los SERVIU no ingresarán a sus presupuestos. Su aplicación no podrá significar compromisos para años siguientes.

² Se hace referencia a la ley de presupuestos 2022, por haberse generado durante su vigencia los casos cuestionados; pero se trata de una norma que se reproduce en otras leyes de presupuestos.

aplicación deberá remitirse al organismo que se determine. Con todo, los saldos de recursos transferidos no utilizados por los organismos receptores deberán ser ingresados a rentas generales de la Nación antes del 31 de enero del año siguiente.

Asimismo, indicó en su artículo 23, “El concurso será obligatorio para la asignación de recursos correspondientes a **transferencias corrientes** a instituciones privadas, salvo que la ley expresamente señale lo contrario...”, cuestión relevante considerando que el Programa de Asentamientos Precarios solo realiza **transferencias de capital**, es decir, por no tratarse de “transferencias corrientes” no se aplica la obligación indicada al Programa de Asentamientos Precarios.

Transferencias de capital SEREMI país – Asentamientos Precarios a Instituciones sin Fines de Lucro

Fundación	Año 2019 (\$)	Año 2020 (\$)	Año 2021 (\$)	Año 2022 (\$)	Año 2023(*) (\$)	Total Transferido
Acción Digital	\$ -	\$ -	\$ 134.825.000	\$ 128.925.000	\$ -	\$ 263.750.000
Aldea, Arquitectura Ciudadanía y Aprendizaje	\$ -	\$ -	\$ 350.900.000	\$ 112.500.000	\$ 242.500.000	\$ 705.900.000
ARQUIDUC	\$ -	\$ 70.960.540	\$ 121.802.032	\$ -	\$ -	\$ 192.762.572
Campamento de Ideas	\$ -	\$ -	\$ 297.472.000	\$ 1.307.743.507	\$ -	\$ 1.605.215.507
Caritas San Marcos de Arica	\$ -	\$ 58.591.321	\$ 4.327.606	\$ -	\$ -	\$ 62.918.927
Chay Austral	\$ -	\$ -	\$ 40.015.600	\$ 56.760.600	\$ -	\$ 96.776.200
Comprometidos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 32.000.000	\$ 96.000.000	\$ 128.000.000
Corporación Cuerpo de Bomberos	\$ -	\$ -	\$ 23.370.000	\$ -	\$ -	\$ 23.370.000
Democracia Viva	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 426.000.000	\$ -	\$ 426.000.000
En Red	\$ -	\$ -	\$ 285.455.870	\$ 1.844.757.546	\$ -	\$ 2.130.213.416
Enlace Urbano ONG	\$ -	\$ -	\$ 663.867.243	\$ 1.255.692.323	\$ 225.270.837	\$ 2.144.830.403
Espacio Lúdico	\$ -	\$ 67.991.000	\$ 392.193.000	\$ 551.859.322	\$ 48.175.824	\$ 1.060.219.146
Fibra	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 430.000.000	\$ -	\$ 430.000.000
Fundación Vivienda	\$ -	\$ -	\$ 592.440.202	\$ -	\$ -	\$ 592.440.202
FUSUPO	\$ -	\$ 287.500.000	\$ 192.500.000	\$ 529.358.727	\$ -	\$ 1.009.358.727
ONG Sur Maule	\$ -	\$ 6.950.000	\$ 27.800.000	\$ -	\$ -	\$ 34.750.000
Posible Otro Chile	\$ -	\$ -	\$ 170.029.500	\$ 500.990.055	\$ 280.829.200	\$ 951.848.755
PROCULTURA	\$ -	\$ -	\$ 24.337.500	\$ 629.437.500	\$ 156.586.689	\$ 810.361.689
RECREA	\$ 1.182.374.000	\$ 58.320.000	\$ 24.960.000	\$ -	\$ -	\$ 1.265.654.000
Red Integral y Comunitaria	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 214.500.000	\$ -	\$ 214.500.000
TECHO	\$ -	\$ 307.700.627	\$ 1.732.336.531	\$ 915.151.853	\$ 396.415.554	\$ 3.351.604.565
TOMARTE	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 456.000.000	\$ -	\$ 456.000.000
Urbanismo Social	\$ -	\$ 8.640.000	\$ 428.112.890	\$ 895.080.413	\$ 435.337.769	\$ 1.767.171.072
Total general	\$ 1.182.374.000	\$ 866.653.488	\$ 5.506.744.974	\$ 10.286.756.846	\$ 1.881.115.873	\$ 19.723.645.181

Nota (*): Considera enero - junio

4.- Antecedentes sobre la asignación de recursos a organizaciones sin fines de lucro – Programa Asentamientos Precarios

Según lo establecido en Resolución N° 8829 de V. y U. de 2015, que aprueba el Manual de Procedimientos de Asignación y Transferencia de Recursos del Programa, el proceso se inicia con la presentación del Plan Estratégico de Gestión e Inversión Regional (PEGIR), realizada por el SERVIU en conjunto con la SEREMI al nivel central del MINVU, el cual debe ser coherente con las estrategias establecidas en el Plan de Intervención de cada campamento³; luego el procedimiento establece las siguientes etapas:

- Verificación de disponibilidad presupuestaria por parte de nivel Central del Programa
- Solicitud de propuesta de inversión Regional, por parte de nivel Central del Programa
- Propuestas de Inversión Regional del Director Regional SERVIU.
- Evaluación de las propuestas de inversión por el Nivel Central.
- Respuesta a solicitud de inversiones por parte del Nivel Central.

En cuanto al proceso de transferencia de recursos la Resolución N° 8829 de V. y U. de 2015 indica las siguientes etapas:

³ Los años 2020 y 2021 se realiza el proceso de planificación y formulación del PEGIR a través de presentación de iniciativas en Excel.

- Suscripción de convenio de transferencia de recursos entre Seremi MINVU y la Entidad Receptora.
- Aprobación mediante acto administrativo correspondiente, del convenio de transferencia de recursos.
- Verificación de procedencia de la remesa, en relación al cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa vigente.
- Solicitud de transferencia de recursos efectuada por la región al Nivel Central
- Transferencia de recursos desde el Nivel Central a la SEREMI MINVU.

Es necesario señalar que los convenios celebrados con instituciones sin fines de lucro, no se encuentran afectas a la Ley de compras, toda vez que éstas se rigen por la Ley 19.862 que ESTABLECE REGISTROS DE LAS PERSONAS JURIDICAS RECEPTORAS DE FONDOS PUBLICOS, a saber: *Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley 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, todo esto según se determine en el reglamento; además las entidades deben contar con un equipo profesional con experiencia en intervenciones socio-territorial y un profesional contable.*

5.- En relación a los convenios y sus antecedentes, hacer presente que si bien la mayoría de los requerimientos hacen referencia a plazos que van entre un año y 5 cinco; hay una solicitud que pide los convenios celebrados desde el año 1990, los que no tenemos físicamente, dado que de conformidad a lo dispuesto en el DFL N° 5.200 de 1929 del Ministerio de Educación, cumplidos 5 años de antigüedad todos los documentos oficiales deberán ingresar al Archivo Nacional; por lo que en carpeta adjunta damos cuenta desde 2019 a la fecha.

Hay que mencionar que no se incorporan las rendiciones de cuentas por cuanto ellas están siendo objeto de la auditoría especial dispuesta por la Contraloría General de la República y además forman parte de las investigaciones que está desarrollando la Fiscalía en diversas regiones de nuestro país. Por otro lado, se ha requerido información asociadas a los diversos procesos que se desarrollan a través de la plataforma Mercado Público la que se encuentra incorporada en la referida carpeta.

6.- En cuanto al requerimiento de hacer entrega de los correos electrónicos del suscrito y de la ex subsecretaria, cabe señalar Que el artículo 8º, inciso segundo, de la Constitución Política de la República establece que *"son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"*. Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5, inciso segundo y 10 de la Ley de Transparencia, se considera pública toda aquella información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, además de aquella *contenida en "actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público"*, salvo las excepciones legales.

Que los correos electrónicos de los funcionarios públicos no están señalados como información pública en el ámbito de la Ley de Transparencia y en especial, en los artículos 5 y 10 citados precedentemente, por cuanto éstos constituyen comunicaciones privadas entre determinadas personas, en consecuencia, jurídicamente, no son información pública, salvo que dichos correos constituyan el fundamento de un acto administrativo, en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 8 de la Constitución Política de la República, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa por cuanto los correos remitidos por el Ministro de Vivienda y Urbanismo que se solicitan, no constituyen fundamento de un acto administrativo que hubiere emanado de esa autoridad pública.

Que, a su vez, la Carta Magna en el artículo 19, garantiza a todas las personas, N°4º ***“El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, y asimismo, la protección de sus datos personales”***, y en el N°5º protege ***“La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley”***.

Que, de esta forma, proporcionar los correos electrónicos que se solicitan constituye una vulneración a la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la República, por cuanto con ello se vulnera la vida privada de las personas a quienes atañe la comunicación realizada de esa forma, ya de quien emite esa información, ya de quienes las reciben, así como también se trasgrede la garantía de la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada.

Que, por su parte artículo 21 de la Ley de Transparencia, establece como únicas causales de secreto o reserva, en cuya virtud se podrá denegar el acceso a la información, en su N°2, ***“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económicos”***.

7.- Finalmente, quisiera hacer presente que desde que tomé conocimiento de estos lamentables hecho como autoridad he ido adoptando una serie de medidas tendientes a establecer como ocurrieron los hechos, establecer responsabilidades y sancionarlas; es así como se creó un equipo de trabajo conformado por la Jefa de División de Finanzas, la Contralora Interna Ministerial, la Auditora Ministerial, la Jefa de la División Jurídica y el Jefe del Departamento de Contabilidad que se ha centrado en esta tarea; producto de ese trabajo se hizo entrega a la Fiscalía de Antofagasta de los antecedentes, lo propio se hizo con la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado. Asimismo, se ha estado trabajando en el rediseño de la gestión de campamentos, lo que implica establecer normas claras referidas a concursabilidad, registro, experiencia, garantías; entre otras, según se detalla en documento adjunto.

Santiago 16.08.2023