



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME FINAL N° 465-A, DE 2023, DE AVANCE DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL SOBRE TRANSFERENCIAS EFECTUADAS EN EL MARCO DEL
PROGRAMA DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS**

**Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de
Antofagasta, SEREMI MINVU de Antofagasta**

**Servicio de Vivienda y Urbanización de Antofagasta, SERVIU de
Antofagasta**

Objetivo: Realizar una auditoría a los traspasos de fondos efectuados por la SEREMI MINVU de Antofagasta a entidades privadas, en el marco del Programa de Asentamientos Precarios, PAP, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, durante el período comprendido entre el 1 de enero del año 2020 y el 30 de junio de 2023.

Además, verificar la participación del SERVIU de Antofagasta, en la propuesta de iniciativas de inversión al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la elección de fundaciones para su ejecución y la aprobación de los aspectos técnicos durante la ejecución de los proyectos

Objetivos específicos:

- Verificar si el SEREMI MINVU y SERVIU, ambos de la Región de Antofagasta, establecieron procedimientos para llevar a cabo el proceso de selección de las entidades privadas sin fines de lucro.
- Constatar si el SEREMI MINVU y SERVIU, ambos de la Región de Antofagasta establecieron procedimientos de control para cautelar el buen uso de los recursos públicos transferidos a entidades privadas sin fines de lucro, en el marco del Programa de Asentamientos Precarios.

Principales resultados:

- Se constató la inexistencia de un procedimiento formal para la selección de las entidades a ejecutar los proyectos del Programa Asentamientos Precarios, que contenga los mecanismos para su elección, tales como, una invitación a participar a diversas entidades privadas mediante llamados públicos, indicando las competencias técnicas y requisitos legales requeridos para llevar a cabo las iniciativas.

En ese contexto, la asignación de los recursos para la ejecución de los proyectos relacionados con los convenios suscritos entre el SEREMI MINVU y el SERVIU, ambos de la Región de Antofagasta, con las respectivas entidades privadas sin fines de lucro, fue de manera directa, sin que los actos administrativos pertinentes que los autorizaron se encuentren fundados y acrediten documentadamente los motivos que lo justificaron, actuación que infringe el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Para el caso de las iniciativas asignadas a la Fundación Democracia Viva a través de tres convenios por un total de \$ 426.000.000, ni en las resoluciones emitidas por el SEREMI MINVU y el SERVIU, ambos de Antofagasta, como tampoco en los respectivos convenios se mencionan los fundamentos que justifiquen la designación de los proyectos a dicha entidad, además que no se aportaron otros antecedentes que acrediten la motivación de tal elección, considerando, además la falta de concordancia entre el objeto de la fundación y las actividades que esta debía ejecutar y de su experiencia en ellas, relacionadas con el Programa de Asentamientos Precarios.

Es así como, se constató que a través de correo electrónico de 12 de julio de 2022, el señor Carlos Contreras Gutiérrez, SEREMI MINVU de Antofagasta de la época, solicitó al Encargado de Planes y Programas de esa repartición, enviar un correo de invitación a dos fundaciones, entre ellas Democracia Viva, para evaluar su potencial incorporación al listado de organizaciones colaboradoras, señalando como contacto a don Daniel Andrade Schwarze,

Por lo anterior, tanto la SEREMI MINVU de Antofagasta, como el SERVIU de igual región, en coordinación con el Nivel Central, deberán adoptar las medidas que correspondan con el objeto de implementar un procedimiento de concursabilidad de las iniciativas de inversión para la selección de las entidades que llevarán a cabo los proyectos del Programa de Asentamientos Precarios, informando de ello documentadamente en un plazo de 30 días hábiles contado desde la recepción de este informe final.

Además, esta Entidad de Control iniciará un proceso sumarial en ambas entidades fiscalizadas, a fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas comprometidas.

También, el presente informe será puesto en conocimiento del Ministerio Público y del Consejo de Defensa del Estado, para los fines que en derecho correspondan.

- Se advirtió que la conducta del señor Carlos Contreras Gutiérrez, en su entonces calidad de SEREMI de la Región de Antofagasta, quien intervino en razón de sus funciones, como firmante y responsable del control financiero y administrativo de los actos suscritos con la Fundación Democracia Viva y mantener un vínculo de público conocimiento con el representante legal de dicha fundación receptora, señor Daniel Andrade Schwarze, eventualmente habría vulnerado el principio de probidad, toda vez que carecería de la imparcialidad necesaria en su actuación; por lo que le asistía el deber de abstenerse de participar en el proceso asociado a esa entidad privada, sin que haya dado cumplimiento a dicha obligación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

Lo descrito no se aviene con el artículo 8° de la Carta Fundamental, que indica el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa en todas sus actuaciones. Vulnera, además, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 52 de la ley N° 18.575, en cuanto previene que dicho principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, disposición replicada en términos similares en el artículo 61, letra g), de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

- El SERVIU de Antofagasta en el proceso de asignación de iniciativas elabora el documento denominado "Ficha de Inversiones", que son aprobadas por el Nivel Central, las que si bien describen el proyecto al cual se le asignarán los recursos, las actividades a realizar que consigna son de carácter genérico, sin ningún tipo de detalle técnico, estableciendo, en general, solo costos globales, sin que se entregaran antecedentes que den cuenta de los mecanismos utilizados para la determinación de las acciones, de las obras y sus especificaciones técnicas.

Al respecto, para el caso de las iniciativas asignadas a la Fundación Democracia Viva, no se aportaron antecedentes que permitan una asociación entre los fondos transferidos, el detalle de las prestaciones a realizar, las especificaciones técnicas de las mismas, sus tiempos de ejecución y costos involucrados, que permitan una correcta rendición de cuentas.

El SERVIU de Antofagasta, en coordinación con el Nivel Central, deberá implementar un procedimiento para la estimación de costos que permita la confección de presupuestos para el PAP y para las actividades a realizar en cada proyecto, que permita identificar de manera previa a la transferencia de los recursos, las acciones específicas a ejecutar y los costos asociados a cada una de ellas, que en consecuencia, determinan el monto a transferir. Lo anterior, en concordancia con lo comprometido en su respuesta.

Las medidas correctivas instruidas deberán ser informadas documentadamente a esta Entidad de Control en el plazo de 30 días hábiles contado desde la recepción de este documento.

Además, este Organismo Superior de Control incluirá esta materia en el proceso sumarial al que dará inicio.

También, este informe será puesto en conocimiento del Ministerio Público y del Consejo de Defensa del Estado, para su conocimiento y fines que en derecho correspondan.

- Al momento de suscribir los convenios de transferencias de recursos no se exige a las fundaciones los planes de trabajo, los cuales tienen como objetivo identificar las acciones a ejecutar en el marco del convenio y la cantidad de recursos destinados a ese fin. Estos son requeridos tiempo después de firmados



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

los acuerdos, aspecto indispensable para la ejecución y control de las iniciativas, por lo cual deberían ser establecidos de manera previa y formar parte del convenio.

La falta de requerimiento de los planes de trabajo como parte integrante del convenio, la demora en la exigencia de ellos y su falta de entrega, no permite a los encargados del programa conocer la programación de las actividades para llevar un mayor control de los avances técnicos y financieros de las iniciativas, mediante un parámetro previamente exigido en relación a las actividades a ejecutar, los aspectos técnicos que se deben cumplir y su costo, de manera que permitan advertir en forma oportuna una desviación en la ejecución.

Al respecto, los convenios aprobados con la Fundación Democracia Viva, a través de las resoluciones exentas N°s 504 y 576, de 3 y 27 de octubre, ambas de 2022, y de la SEREMI MINVU de Antofagasta, si bien su cláusula octava establece la obligación por parte de la fundación de elaborar un plan de trabajo general, este no forma parte de los convenios, ni existe un plazo para su entrega.

Además, en relación con el acuerdo aprobado por la resolución exenta N° 641, de 29 noviembre 2022, también de esa Secretaría Regional, se determinó la falta de cumplimiento por parte de Democracia Viva del plazo de entrega del plan de trabajo previsto en su cláusula cuarta.

La SEREMI MINVU de Antofagasta y el SERVIU de esa región, en coordinación con el Nivel Central, deberán establecer las medidas que correspondan para exigir que los planes de trabajo sean presentados por las fundaciones como un antecedente necesario para participar en los procesos concursales pertinentes, de acuerdo con la regla general establecida en el artículo 9° de la ley N° 18.575, lo que deberá ser exigido en las bases pertinentes, toda vez que dicho instrumento se considera indispensable para el control técnico y financiero de las iniciativas.

Respecto a lo anterior, se deberá informar documentadamente las decisiones adoptadas en el plazo de 30 días hábiles contado desde la recepción de este informe.

También, esta Entidad de Control incluirá esta materia en el proceso sumarial al que dará inicio.

También, este informe será puesto en conocimiento del Ministerio Público y del Consejo de Defensa del Estado, para los fines que en derecho correspondan

- Se constató que, en dependencias del SEREMI MINVU de Antofagasta se desempeñaban, al menos, 12 personas que fueron contratadas por los organismos receptores de fondos para la ejecución del Programa de Asentamientos Precarios, las que desarrollaban actividades propias de esa secretaría, entre ellas, labores en su gabinete, revisión de las rendiciones efectuadas por las distintas entidades privadas receptoras de fondos y su



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

contabilización, algunas de las cuales disponían de acceso al sistema contable SIGFE¹ y otros aplicativos institucionales.

Asimismo, en el SERVIU de esa región se han desempeñado, al menos, 3 personas que también fueron contratadas por entidades que recibieron transferencias para la ejecución del programa en análisis.

En ese contexto, se estableció que doña Cynthia Gabriela Cisternas Moncada estaba contratada por la Fundación Democracia Viva, para llevar a cabo la función de analista de gestión financiera en dicha fundación. Ella se desempeñaba en dependencias del SEREMI MINVU de Antofagasta y desarrollaba labores de revisión de las rendiciones realizadas por esa misma entidad privada.

Lo anterior da cuenta que cumplían irregularmente funciones propias de las reparticiones mencionadas, lo cual incide, además, en la legalidad de las mismas, así como en un eventual manejo de información privilegiada por parte de aquellas, las cuales, por lo demás, carecen de responsabilidad administrativa ante eventuales faltas y/o negligencias en su desempeño por no revestir la calidad de funcionarios públicos.

La SEREMI MINVU de Antofagasta y el SERVIU de esa región, en coordinación con el Nivel Central, deberán arbitrar las medidas de control que correspondan, con el objeto de evitar que la situación observada se repita en lo sucesivo, informando de ello a esta Contraloría General en un plazo de 30 días hábiles contado desde la recepción de este informe.

Esta Entidad de Control, además, incorporará las situaciones observadas en el pertinente proceso sumarial que instruirá sobre la materia.

Además, el presente informe será puesto en conocimiento del Ministerio Público y del Consejo de Defensa del Estado, para su conocimiento y fines que en derecho correspondan.

- Se constató que dos de las iniciativas de inversión asignadas a Democracia Viva correspondían a proyectos de iguales características, las que, si bien se ejecutarían en los campamentos Ecuachilepe e Irarrazabal Etapa I, por \$200.000.000 y \$170.000.000, respectivamente, corresponden a asentamientos precarios colindantes y que forman parte del mismo Macrocampamento Balmaceda, de la Comuna de Antofagasta, suscribiéndose convenios por separado para cada uno de ellos, sin que se advierta el motivo por el cual se separaron las iniciativas, en las cuales, además, de acuerdo a las rendiciones de cuenta efectuadas, al menos tres personas contratadas a honorarios por esa fundación participaban en ambos proyectos. Lo anterior, considerando que según lo previene el artículo 11.5 de la resolución exenta N° 7,

¹ SIGFE: Sistema de Gestión Financiera del Estado. Es la plataforma que permite a las instituciones del Gobierno Central la captura, procesamiento y exposición de la ejecución presupuestaria, generar la contabilidad y realizar los cobros y pagos. Fuente: página web de la Dirección de Presupuesto.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

de 2019, de este origen, se encuentran afectas al trámite de toma de razón las transacciones de este tipo que superan las 5.000 UTM.

Las entidades fiscalizadas deberán adoptar las acciones que correspondan, en coordinación con el Nivel Central, tendientes a evitar la separación de iniciativas que sean factibles de desarrollar a través de un solo convenio, en concordancia con lo dispuesto en el punto 9 de la circular N° 20, de 2023, del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, la materia de la presente observación será incluida en el proceso disciplinario que instruirá este Organismo de Control.

Además, este informe será puesto en conocimiento del Ministerio Público y del Consejo de Defensa del Estado, para los fines que en derecho correspondan.

- Los convenios de transferencias de recursos en análisis no contemplan la exigencia de una caución como requisito previo para la entrega de fondos públicos a terceros privados, que garantice que ellos serán usados en los fines y en los plazos establecidos en los respectivos acuerdos.

Al respecto, cabe señalar que a la fecha del presente documento se encuentra vigente el oficio circular N° 20, de 11 de agosto de 2023, del Ministerio de Hacienda, que hace exigible el establecimiento de cauciones en las transferencias de recursos, en los casos y circunstancias que indica, instrucciones que deberán ser observadas en lo sucesivo.

Por lo anterior, y conforme a lo informado por ambas entidades fiscalizadas, en cuanto a que se encuentran a la espera de los lineamientos que emitirá el Nivel Central sobre la materia, aquellas deberán actualizar los procedimientos e instructivos internos.

- Se determinaron debilidades en el proceso de control de las rendiciones de cuenta, tales como, registro en planillas Excel de los montos transferidos y sus rendiciones, cuyos datos pueden ser modificados o ser erróneos, pues dichas planillas no mantienen mecanismos de control que permitan resguardar la integridad y confiabilidad de sus registros, no permitiendo asegurar su calidad; atrasos en la revisión de las rendiciones de los organismos receptores de los fondos, por cuanto, al 30 de junio del año en curso, en relación con los 68 convenios vigentes, se habían presentado rendiciones por \$1.734.789.042 de los cuales \$500.854.319, se encontraban pendientes de revisión, es decir, el 29%; y falta de comunicación a las entidades receptoras de las objeciones formuladas a tales las rendiciones.

En cuanto al uso de planillas Excel, cabe indicar que a la fecha del presente documento se encuentra vigente el oficio circular N° 20, de 11 de agosto de 2023, del Ministerio de Hacienda, que obliga a la utilización del Sistema de Rendición de Cuentas de esta Contraloría General, instrucciones que deberán ser observadas en lo sucesivo por la SEREMI MINVU de Antofagasta.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

Además, esa SEREMI deberá arbitrar las medidas de control y monitoreo de las transferencias en cuestión y dar oportuno cumplimiento a la labor de revisión y comunicación de los resultados de su análisis, informando a este Organismo de Control, en el plazo de 30 días hábiles, contado desde la recepción del presente oficio, el estado de las medidas adoptadas que permitan ajustar los procedimientos y controles, en cumplimiento de las normativas vigentes.

Esta Entidad Superior de Fiscalización incluirá esta materia en el proceso sumarial al que dará inicio.

- La SEREMI MINVU de Antofagasta, mediante las resoluciones N° 279, 280 y 281, todas de 10 de julio de 2023, dispuso el término anticipado de 3 convenios suscritos con la Fundación Democracia Viva, requiriendo la restitución total o parcial, según corresponda, de los recursos transferidos en virtud de aquellos, los que deberán ser reintegrados en un plazo no superior a 30 días desde que sea requerida su devolución.

Lo anterior se dispuso conforme a la cláusula novena de cada uno de ellos, sin embargo, no se advierte que la SEREMI MINVU de Antofagasta, en coordinación con el SERVIU de esa región, hayan adoptado las medidas contractuales previstas en la oportunidad debida, considerando los incumplimientos advertidos y la data de su ocurrencia.

Finalmente, en cuanto al procedimiento disciplinario iniciado por el SEREMI MINVU de Antofagasta, mediante la resolución exenta N° 262, de 20 de junio de 2023, ampliado por la resolución exenta N° 273, de 4 de julio de ese año, esta Entidad de Control incluirá tales materias en el proceso sumarial al que dará inicio, por cuanto se relacionan con los hechos tratados en el presente informe, ello en conformidad a las facultades establecidas en la ley N° 10.336, y el artículo 4° de la resolución N° 510, de 2013, Reglamento de Sumarios de esta Entidad de Control, que establece que la autoridad podrá disponer la acumulación de un procedimiento disciplinario incoado por un servicio público, o por cualquier entidad sujeta a fiscalización, si por cualquier motivo la tramitación de éste se refiera a hechos materia de su investigación, a fin de determinar eventuales responsabilidades administrativas que pudieran encontrarse comprometidas.

Por ello deberá remitir todos los antecedentes de dicho proceso en el plazo de 15 días hábiles contado desde la recepción de este documento.