



CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Linares

Número de Informe: 10/2013
31 de mayo del 2013





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 79.658/12

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL,
RELATIVO A DENUNCIA SOBRE
EVENTUALES FALTAS A LA PROBIDAD,
OTORGAMIENTO DE SUBSIDIO
HABITACIONAL Y APLICACIÓN DE
FICHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.

TALCA, 31 MAYO 2013

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional don Álvaro Aravena Monsalve, denunciando: una presunta falta a la probidad administrativa, irregularidades en la entrega de un subsidio habitacional del programa Fondo Solidario de Vivienda, FSV, adquisición vivienda construida, y deficiencias en la aplicación de fichas de protección social a una familia de la comuna de Linares, situación que dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la denuncia del recurrente, quien señala en sus escritos que doña Leontina Espinoza Tapia, habría recibido un subsidio habitacional para la adquisición de una vivienda construida por el programa Fondo Solidario de Vivienda, en el domicilio de calle Las Lilas, sitio 17, Población Pedro de Valdivia comuna de Linares. Añadiendo, que la beneficiaria, es madre de Jocellin Pincheira Espinoza, funcionaria del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Maule.

Agrega que, se habrían entregado antecedentes falsos para la aplicación de la ficha de protección social de la señora Espinoza Tapia, además indicó que la aludida beneficiaria adquirió una vivienda que superaba considerablemente el monto del subsidio otorgado.

Finalmente, expone que la hija realizó la práctica profesional en el Departamento Social de la Municipalidad de Linares, lugar donde se le habría permitido influir en la encuesta realizada doña Leontina Espinoza Tapia.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

CFH





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-2-

Metodología

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó el examen de documentos y antecedentes de postulación al subsidio habitacional, visitas a terreno, entrevistas, solicitud de antecedentes a las instituciones involucradas y otras validaciones que se estimaron necesarios.

Análisis

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa legal vigente atinente a los hechos denunciados, que luego se invoca, así como la visita inspectiva realizada con el objeto de recabar mayor información acerca del asunto indagado, se lograron determinar los hechos que se exponen a continuación:

1. SOBRE SUBSIDIO HABITACIONAL

1.1 Aspectos Normativos

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, elaboró un programa de medidas para entregar subsidios habitacionales a damnificados por el terremoto y/o maremoto del 27 de febrero del año 2010, en las regiones declaradas zona de catástrofe. Dicho programa contempla diversas soluciones y un sistema de asignación flexible, con el objeto de adaptarse de manera pertinente a las diferentes realidades y problemáticas existentes.

Dichos lineamientos están contenidos en las resoluciones exentas N°s 2.185, 2.186, 2.187, 2.965, 2.966, 2.967, 2.968, 4.722 y 6.064, entre otras, todas del año 2010, sobre Subsidio Habitacional regulado en el decreto N° 40, de 2004, Programa Fondo Solidario de Vivienda (decreto N° 174, de 2005) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (decreto N° 255, de 2006), todos del MINVU.

De acuerdo con dicha normativa los subsidios para la adquisición de una vivienda construida son otorgados por intermedio del Servicio de Vivienda y Urbanización, SERVIU, previa evaluación de los antecedentes de postulación.

Con ocasión del terremoto, para postular a un subsidio especial de reparación, compra o construcción de vivienda, los interesados deben cumplir los siguientes requisitos:

P. V.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-3-

1. Ser damnificados por el terremoto y/o maremoto del 27 de febrero de 2010 y tener acreditada esta condición.
2. Ser mayor de 18 años.
3. El postulante o su cónyuge no pueden ser propietarios de otra vivienda.
4. El postulante o su cónyuge no pueden tener un certificado de subsidio vigente.
5. Contar con la Ficha de Protección Social, excepto para postular al Subsidio Habitacional Decreto Supremo N° 40.
6. Acreditar disponibilidad de terreno, en caso de construcción en sitio propio.
7. No se requiere acreditar ahorro.

Además, es dable agregar que para acreditar la condición de damnificado el postulante debe presentar la Ficha de Inscripción en el Registro de Damnificados y el Certificado de la Dirección de Obras Municipales, DOM, que detalla el daño de la vivienda, documentos cuya elaboración corresponde a la municipalidad respectiva.

1.2 Del análisis de los antecedentes de postulación y adjudicación del subsidio habitacional.

Se confirmó con el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Maule, que la señora Leontina Espinoza Tapia fue beneficiaria de un subsidio, asignado mediante resolución exenta N° 5.115 (V. y U.), de fecha 23 de agosto de 2010, otorgado por al programa Fondo Solidario de Vivienda, dicho beneficio consiste en la adquisición de una vivienda construida, ascendente a 290 Unidades de Fomento, U.F., como base, más 50 U.F. de metraje y 200 UF de localización; totalizando un monto de 540 U.F.

Con el objeto de corroborar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa legal vigente, se solicitó a dicho Servicio, remitir copia de los antecedentes que respaldan la adjudicación del subsidio de la señora Espinoza Tapia.

Al respecto, se proporcionaron los siguientes documentos:

- Ficha de Inscripción Registro Damnificados, de fecha 30 de abril de 2010, siendo la entidad responsable la Municipalidad de Linares.
- Certificado N° 880, de 30 de abril de 2010, de la Dirección de Obras Municipales de Linares, en el que se indica que el inmueble ubicado en Lautaro





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-4-

N° 576 de Linares, se encuentra inhabitable, producto del terremoto que afectó a la zona el 27 de febrero 2010.

- Declaración jurada simple de postulación para subsidio fondo solidario, en la que señala que ninguno de los integrantes del grupo familiar son propietarios o asignatarios de una vivienda.
- Certificado y Ficha de Protección Social, FPS, folio N° 3497595, que indica que la señora Espinoza Tapia, presentaba un puntaje 3.856 puntos, a la fecha de aplicación de dicho documento, esto es 9 de octubre de 2008.
- Fotocopia de la cédula de identidad por ambos lados.
- Declaración jurada de postulación, en la que indica que ninguno de los integrantes de su grupo familiar, tienen un subsidio habitacional vigente.

Los documentos mencionados anteriormente estarían conforme a lo exigido en la resolución exenta N° 2967, de 2010 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que llama a concurso en condiciones especiales para la adquisición de vivienda en su capítulo primero.

Por otro lado, la señora Espinoza Tapia adquirió con el subsidio, la vivienda construida ubicada en Las Lilas Sitio 17, Población Pedro de Valdivia, comuna de Linares.

A su vez, es menester indicar, que el inmueble adquirido supera el valor del subsidio de adquisición de vivienda construida que le fue otorgado.

Por lo anterior, no existen observaciones que formular sobre el mencionado otorgamiento de subsidio.

2. SOBRE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

2.1 Aspectos normativos sobre Ficha de Protección Social.

Sobre la materia, es menester indicar que por decreto supremo N° 291 de 2006, del Ministerio de Planificación, se reglamentó el diseño, uso y aplicación de la Ficha de Protección Social, FPS, que utiliza actualmente el Estado para recopilar información social de personas y familias con la finalidad de caracterizar socioeconómicamente a la población nacional, focalizando luego el acceso de los beneficiarios a los programas sociales, en especial, respecto de personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad social.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-5-

De esta forma dicho instrumento normativo, responde a la "...necesidad de identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeta de los beneficios sociales, de manera de permitir una selección más justa de los hogares beneficiarios y la necesidad de adecuar los instrumentos de la política social a la lógica de una protección social."

Asimismo, procede señalar que con el fin de evaluar adecuadamente la vulnerabilidad que pueda presentar una familia, el puntaje resultante de la aplicación de la FPS, combina tres elementos centrales: a) La capacidad generadora de ingresos de cada uno de los integrantes de la familia; b) Los ingresos económicos de la familia, que se obtienen de la suma de aquellos recursos que provienen de jubilaciones, pensiones, montepíos (ingresos permanentes) y de los ingresos declarados por las personas; c) El índice de necesidades de la familia según su tamaño y composición: la edad de sus miembros y su situación de autovalencia o dependencia, para lo que se utilizan las preguntas relativas a salud y discapacidad presentes en la ficha.

Además, es del caso indicar que las actualizaciones de la ficha se dan por dos modalidades: 1) por Sistema, este arroja antecedentes de fallecimiento de personas y cambios de edad en general; 2) por solicitud, de cualquier otro antecedente que debe evaluar el Encargado Comunal del Sistema, siempre y cuando procedan tales cambios, debidamente acreditados y que estén consagrados dentro de la normativa legal vigente.

Al respecto, es necesario agregar que el "puntaje" proviene de la aplicación de un algoritmo que considera distintas variables relacionadas con factores de cálculo, que pondera especialmente la capacidad de la persona o su familia para generar ingresos, que a su vez se ve afectada, entre otros, por las condiciones laborales o previsionales, la edad, la circunstancia de presentar condiciones de discapacidad, y un índice de necesidades que evalúan la situación, en el caso de hogares compuesto por más de una persona, del presupuesto familiar.

Por último, es menester mencionar que el numeral 4° del decreto N° 291, antes citado, dispone que el proceso de encuestaje nacional asociado al instrumento de la FPS, debe ser practicado por los Municipios del país, directamente o indirectamente a través de tercero, dentro del ámbito de su competencia.

2.2 Respecto a la Ficha de Protección Social de la señora Espinoza Tapia.

En lo que se refiere a la ficha de protección social de la señora Leontina Espinoza Tapia, folio N° 3497595, aplicada el día 9 de octubre de 2008, cabe precisar, que se registra como domicilio una vivienda ubicada

P. / 2008
P. / 4





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-6-

en Población Humberto Meza Rojas, pasaje Cardenal Raúl Silva Henríquez N° 1320, comuna de Linares. Asimismo, se indica que vivía con la hija señorita Jocellin Pincheira Espinoza y que percibía ingresos por un monto anual de ochenta mil pesos.

En tales condiciones, doña Leontina como representante de su grupo familiar, obtuvo un puntaje de 3.856 puntos, los que han sufrido modificaciones básicamente por el transcurso del tiempo, el que ha incidido lógicamente en la edad de la beneficiaria y consecuentemente en su capacidad para generar ingresos.

Sobre la materia, es menester precisar que el Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social, informó mediante ordinario N° 1.359, de 2012, los resultados de la supervisión efectuada por la Unidad de Fiscalización de la División de Focalización del MINDES, a la FPS de la señora Espinoza Tapia, en los cuales se advierte la existencia de antecedentes que se contraponen, relacionados con el estado civil, el nivel educacional y los ingresos declarados.

A mayor abundamiento se pueden señalar, lo lugares visitados:

a) El domicilio registrado en la FPS, esto es, Cardenal Raúl Silva Henríquez N° 1320, no corresponde al actual. Cabe precisar que la nueva propietaria indicó vivir ahí desde el 30 de julio de 2012. //

b) Los lugareños del domicilio de Las Camelias parcela N° 5, indicado por la señora Espinoza Tapia, en la Ficha de Damnificados por el terremoto año 2010, declararon que ella vivió allí hasta julio 2012, aproximadamente.

Es menester indicar que de acuerdo a los antecedentes del Servicio Electoral y del Registro Civil e Identificación, dicho domicilio es el que tiene registrado el cónyuge de doña Leontina Espinoza, pero que no aparece en los registros de la Ficha de Protección Social, situación que podría variar el puntaje de la FPS.

c) Domicilio de la vivienda adquirida con subsidio habitacional, ubicado en Las Lilas N° 17 población Pedro de Valdivia de la comuna de Linares, en donde actualmente reside la señora Espinoza Tapia.

Respecto a la situación educacional, es preciso indicar que en la FPS, aparece con educación Media Científico Humanista, sin embargo, el año 2007 la beneficiaria se habría titulado de Profesora Básica mención diferencial, por lo que debió decir, Universitaria Completa. //





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

-7-

Sobre los hechos descritos, cabe precisar que es de vital relevancia identificar las razones o motivos de la discordancia entre los antecedentes que presenta la FPS y los reales, toda vez que dicho instrumento debe guardar siempre directa relación con la real y efectiva condición de las personas de manera de identificar sus reales necesidades y priorizar su acceso a las distintas acciones y prestaciones públicas.

Asimismo, es dable señalar, que el referido decreto supremo N° 291, en su parte resolutive numeral 3°, determina que es el Ministerio de Desarrollo Social el encargado de supervisar el correcto uso y aplicación de la ficha de protección, y que los hechos descritos pudieran también significar una vulneración de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 5° de la ley N° 20.379, que sanciona al que proporcione, declare, entregue o consigne información falsa durante el proceso de encuesta para la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica, con una multa de hasta 20 Unidades Tributarias Mensuales.

3. SOBRE PRÁCTICA PROFESIONAL

3.1 Aspectos normativos

En relación con la práctica profesional, es menester recordar, la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General, contenida, en el dictamen N° 52.025, de 2009, establece en lo que el artículo 1° del D.L. N° 2.080, de 1977, faculta a los Ministerios, Instituciones, Servicios, Empresas y Corporaciones del Sector Público regidos por los artículos 1° y 2° del D.L. N° 249, de 1973, para contratar ad honorem o sobre la base de honorarios, a egresados o estudiantes de profesiones universitarias, durante los lapsos en que éstos deben cumplir con la práctica exigida por la respectiva Facultad. Asimismo, el inciso segundo y final, indica que no se consideran empleados para ningún efecto legal.

De la norma precitada se desprende que los organismos de la Administración del Estado pueden contratar a estudiantes y egresados de una carrera, para efectos de práctica profesional, ya sea ad honorem, esto es, sin retribución por dicha labor, o a honorarios, lo que debe constar en el instrumento contractual, aprobado por la correspondiente resolución o decreto, según corresponda.

En ese contexto, mediante el dictamen N° 53.149, de 2007, entre otros, el régimen de contrataciones a honorarios constituye una modalidad de prestación de servicios para la Administración, en virtud de la cual las personas tienen derecho a los beneficios que se hayan estipulado en el respectivo convenio, por lo que el desempeño efectivo de un contratado debe ser remunerado,





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-8-

toda vez que, de lo contrario, se originaría un enriquecimiento sin causa en favor del respectivo organismo, criterio que es aplicable igualmente a quienes efectúan su práctica profesional.

Ahora bien, en relación con el dictamen N° 61.015, de 2011, en virtud de lo establecido en el artículo 8° del Código del Trabajo, ha señalado que la práctica profesional da derecho al reembolso de los gastos incurridos en movilización. Sin embargo, respecto de la franquicia de colación, la jurisprudencia administrativa ha puntualizado que sólo procede en los casos en que las respectivas reparticiones la proporcionen a su personal, cuando han sido expresamente facultadas para ello.

Asimismo, en el citado artículo 8° del Código del Trabajo prescribe, en lo que interesa, que no dan origen a un contrato de trabajo, los servicios que preste un alumno o egresado de una institución de educación superior o de la enseñanza media técnico-profesional, durante un tiempo determinado, a fin de dar cumplimiento al requisito de práctica profesional. No obstante, la empresa en que realice dicha práctica le proporcionará colación y movilización, o una asignación compensatoria de dichos beneficios, convenida anticipada y expresamente, lo que no constituirá remuneración para efecto legal alguno.

3.2 Referente a la práctica realizada por Jocellin Pincheira Espinoza.

Conforme a lo expuesto por el recurrente y mediante certificado de fecha 7 de enero de 2013, emitido por la Directora de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Linares -Carolina Villagra Cáceres- se comprobó que doña Jocellin Pincheira Espinoza, realizó su práctica profesional de asistente social en el Proyecto Alarmas Comunitarias en el año 2008, que en ese entonces se denominaba Plan Comunal de Seguridad Pública.

En dicho certificado se agrega, que desarrollaba funciones tales como: apoyo en las planificaciones de trabajo comunitario, desarrollo de talleres preventivos, coordinación de charlas con instituciones de la Red de Seguridad Pública Local y la comunidad beneficiada; sin tener un estipendio por su trabajo.

En virtud de lo señalado por la Municipalidad de Linares, la señorita Pincheira realizó su práctica profesional sin el intercambio de ningún estipendio y nunca fue registrada en las oficinas del municipio, por ende, no fue posible determinar su vinculación como alumna en práctica.

01/2013





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

-9-

Cabe precisar que independiente de la vinculación que hubiese tenido como alumna, la señorita Pincheira Espinoza, no se puede considerar empleada pública para ningún efecto.

Sin perjuicio de lo anterior, y en virtud de los hechos verificados en la visita a terreno, la Municipalidad de Linares deberá en lo sucesivo, adoptar las medidas pertinentes con el objeto de fortalecer los controles respecto a la vinculación de alumnos en práctica, con el objeto de ajustarse a la jurisprudencia detallada en el presente apartado.

4. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo de la presente investigación, es posible concluir que:

1. Respecto a las inconsistencias en los datos de la ficha de protección social de la señora Leontina Espinoza Tapia, la Municipalidad de Linares deberá verificar en uso de sus facultades legales, la veracidad de dicha información y sobre eventuales beneficios otorgados en virtud de dicho instrumento, de lo cual deberá comunicar fundadamente a este Organismo de Control.

Asimismo, deberá realizar un proceso de validación y examen de las fichas de protección social, resultados que deberá informar a esta Sede Regional.

2. En el contexto de la práctica profesional de doña Jocellin Pincheira Espinoza, la Municipalidad de Linares, deberá arbitrar las medidas pertinentes con el objeto de fortalecer los procedimientos respecto del control de alumnos en práctica y así evitar la falta de información observada.

Transcribese al interesado, al Alcalde, al Concejo Municipal y Control Interno de la Municipalidad de Linares, a la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y al Servicio de Vivienda y Urbanización.

Saluda atentamente a Ud.,


EDUARDO DIAZ ARAYA
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL DEL MAULE