



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
I CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA DE SANTIAGO  
UNIDAD JURÍDICA

REFS.: N°s. 195.249/18  
CMC 203.323/18

**CONSTITUCIÓN DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL QUE INDICA, NO SE AJUSTA A DERECHO, POR LAS RAZONES QUE SE SEÑALAN.**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 131

SANTIAGO, 09 OCT 2019 N° 13.801



21312019100913801

Se ha dirigido a esta I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago doña Iris Vega Rueda, solicitando un pronunciamiento sobre la legalidad de la constitución de la Corporación de Gestión Cultural Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera (CORPIN), que habría sido aprobada por el concejo municipal de la Municipalidad de Santiago el 8 de agosto de 2018.

Lo anterior, por cuanto, a su entender, el hecho de que el objeto de tal entidad privada sea la administración del aludido centro, y que, más aún, prevea la realización de actividades artísticas y culturales que exceden los fines del proyecto educativo de dicho instituto, implicaría incumplir con las condiciones acordadas por la mencionada entidad edilicia en su proyecto denominado "Habilitación Centro de Extensión Instituto Nacional de Santiago", aprobado por el Gobierno Regional Metropolitano -GORE-, y ejecutado gracias a la transferencia de recursos respectiva.

Requerida de informe, la municipalidad en comento manifiesta, por un lado, que no advierte irregularidades en la constitución de la referida corporación, y, por otro, que, dado que el proyecto anotado percibió recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el centro debe ser destinado a la ejecución de actividades de fomento regional.

Por su parte, el GORE precisa el marco jurídico del convenio de transferencia que celebró con la Municipalidad de Santiago, de fecha 10 de junio de 2014, para financiar el proyecto en cuestión, aprobado mediante resolución N° 142, del mismo año, tomada de razón el 27 de junio de dicha anualidad, por este Organismo de Control.

**AL SEÑOR  
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO  
PRESENTE**

DISTRIBUCIÓN:

-Iris Vega Rueda (vivivegar@hotmail.com)

-Secretario Municipal de Santiago

-Intendenta de la Región Metropolitana

-Unidad de Apoyo al Cumplimiento de esta I Contraloría Regional Metropolitana.

Como cuestión previa, es útil destacar que el señalado instituto fue traspasado a esa entidad edilicia en virtud de un convenio suscrito con el Ministerio de Educación, aprobado por la resolución N° 445, de 1986, de dicha Secretaría de Estado, que constituye a la primera en su sostenedora, en virtud de las normas establecidas en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio de Educación, que más adelante se indican.

De acuerdo a la cláusula primera del anotado acuerdo de voluntades, el municipio se obligó a prestar un servicio educacional de nivel enseñanza media científico-humanista, en forma continua, racional y permanente, de acuerdo a las normas legales que se encuentren vigentes, manteniendo el establecimiento en adecuadas condiciones de funcionamiento y dotado de los recursos humanos y del material necesario.

Enseguida, de la revisión de los antecedentes del proyecto de habilitación en estudio, presentados al GORE para postular al financiamiento con FNDR y reunidos por esta Entidad de Control -particularmente la información disponible en la respectiva Ficha de Iniciativa del Sistema Nacional de Inversión del Ministerio de Desarrollo Social, y los documentos denominados "Fundamentación pedagógica para la Habilitación del Aula Magna del Instituto Nacional" y "Habilitación del Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera"-, aparece que el centro de extensión estaría destinado a dar cumplimiento al proyecto educativo del recinto escolar, que contempla la realización de diversas actividades complementarias para sus estudiantes, cuya demanda no ha sido posible satisfacer, debido a la carencia de infraestructura.

Lo anterior es confirmado por el informe del GORE, que señala que el proyecto tenía por finalidad la ejecución de las obras civiles para habilitar los espacios que se encuentran en obra gruesa y sin terminar desde el año 1963, entendiéndose por tales un Aula Magna, dos salas de cine, una sala de exposiciones y recintos de apoyo -instalaciones forman parte del Instituto Nacional y está ubicado en sus dependencias-. La inversión, agrega, se justificó en el "déficit del proyecto educativo del establecimiento educacional en materias culturales y de extensión por parte de los alumnos del instituto".

Finalmente, también cabe precisar que la corporación municipal a que se refiere la recurrente fue constituida por la Municipalidad de Santiago el 6 de diciembre de 2018, de acuerdo a las reglas contenidas en los artículos 129 y 130 de la ley N° 18.695, y en el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, y goza de personalidad jurídica desde el 6 de febrero de 2019.

Sobre la materia, considerando que la habilitación del centro de extensión fue cofinanciada con aportes del FNDR, es necesario hacer presente que el artículo 74 de la ley N° 19.175, en armonía con el inciso segundo del artículo 115 de la Carta Fundamental, define a tal



fondo como un programa de inversiones públicas, con finalidad de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.

Sin perjuicio de lo anterior, la glosa presupuestaria 5.8, aplicable a la Partida 5, Capítulo 1, Programa 2, "Gobiernos Regionales", de la ley N° 20.713, de Presupuesto del Sector Público del año 2014 -anualidad en la que el GORE celebró el citado convenio con el municipio de la especie-, dispuso que se podrán financiar, con cargo a los recursos que se incluyan en el subtítulo 33 de ese programa, transferencias de recursos a las municipalidades, para la ejecución de cualquier tipo de proyecto, que cuente con informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social, incluso aquellos que cumplan con las características definidas en el decreto N° 829, de 1998, del entonces Ministerio del Interior, o para actividades destinadas a mantener o conservar infraestructura pública, correspondiéndole en este caso al Gobierno Regional respectivo aprobar técnicamente su ejecución.

Enseguida, es pertinente añadir que el artículo 129 de la ley N° 18.695, confiere la potestad a los municipios de constituir corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte o la cultura, sin perjuicio de que el artículo 131, inciso final, del antedicho cuerpo legal, señale expresamente, en lo pertinente, que entre los fines recién aludidos, en ningún caso se comprenderá la administración y la operación de establecimientos educacionales.

Por otra parte, cabe reseñar que el inciso segundo del antiguo artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, establecía que las municipalidades "podrán tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad".

Para ello, los artículos 12 y siguientes del mencionado decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, facultaron a las municipalidades que tomaron a su cargo las funciones de las áreas de educación, salud o de atención de menores, para constituir, en su momento, una o más personas jurídicas de derecho privado, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con el objeto de que estas administraran los señalados servicios, y con las cuales se celebraron convenios en virtud de los cuales les fueron traspasados los correspondientes establecimientos.

No obstante, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 29 de febrero de 1988, Rol N° 50, de 1987, declaró inconstitucionales aquellas disposiciones del proyecto de la citada ley N° 18.695, que facultaban a los municipios para organizar corporaciones y fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, con el objeto de realizar cometidos relacionados con las funciones señaladas en el

artículo 4° del mismo texto legal -entre ellas, la educación-, por cuanto ello implicaría otorgarles a las entidades edilicias la atribución de trasladar funciones que les son propias, lo que resulta contrario a la Carta Fundamental.

Teniendo presente lo anterior, la jurisprudencia administrativa de este Organismo Contralor, contenida, entre otros, en el dictamen N° 14.283, de 2015, ha establecido que la facultad de los municipios de crear las corporaciones a que alude el antes mencionado artículo 12, quedó sin efecto a partir de la vigencia de la citada ley N° 18.695 -esto es, desde el 1 de mayo de 1988-.

Además, este Ente de Fiscalización ha indicado, por medio del dictamen N° 72.353, de 2016, entre otros, que los bienes raíces entregados a las municipalidades en virtud de lo dispuesto en el señalado decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, han debido destinarse única y exclusivamente al cumplimiento de la finalidad propia del servicio traspasado, no pudiendo cambiarse por la entidad comunal el destino de aquellos.

Sin perjuicio de lo anterior, en armonía con el dictamen N° 20.410, de 2013, de manera excepcional y en casos calificados, un establecimiento educacional que se encuentra a disposición de un municipio para el cumplimiento de sus funciones propias puede emplearse, además, transitoria o parcialmente, en otros fines de interés general, siempre que este uso no entorpezca la marcha normal o signifique un menoscabo de su afectación principal.

Luego, corresponde señalar que el artículo cuarto de los estatutos de la "Corporación de Gestión Cultural Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera", establece que su finalidad u objeto es crear, realizar, diseñar, estimular, promover, coordinar, difundir, ejecutar y evaluar iniciativas destinadas al fomento del arte y la cultura en sus dependencias y en un sentido amplio, en sus diferentes manifestaciones tales como la música, la danza, el baile, el teatro, las artes plásticas y visuales, artesanía, historia, ciencias exactas y sociales a través de la ejecución, extensión, enseñanza y la investigación. Además, deberá fiscalizar el buen uso del referido Centro de Extensión y propender a cuidar sus dependencias e infraestructura.

La precitada estipulación indica, a continuación, cuáles son las tareas que la CORPIN podrá ejecutar para cumplir con su finalidad, las que, en resumen, significan asumir la plena administración del aludido centro de extensión para la promoción y desarrollo de las artes y la cultura.

Pues bien, efectuadas las consideraciones precedentes, cumple este Organismo Contralor con advertir que la Municipalidad de Santiago ha creado una corporación de aquellas a que se refiere el citado artículo 129 de la ley N° 18.695, cuyo único objeto es



administrar un determinado espacio del Instituto Nacional, en la forma indicada en los párrafos que anteceden, lo que infringe el artículo 131 inciso final del referido cuerpo legal, que impide a esas asociaciones tener entre sus fines artísticos y culturales, la administración y operación de establecimientos educacionales.

En ese sentido, el propósito por el cual la referida entidad alcaldía constituyó la CORPIN, no es compatible con la destinación impuesta al uso de las dependencias del Instituto Nacional, de acuerdo al referido convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y la Municipalidad de Santiago, al amparo del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, que consiste, tal como se indicó previamente, en la prestación de un servicio educacional de nivel de enseñanza media científico-humanista.

Tampoco es procedente sostener que la existencia de esta entidad de derecho privado se enmarca dentro de aquellas situaciones excepcionales en que los inmuebles públicos pueden ser destinados a fines distintos a los que se encuentran afectos, de acuerdo a la citada jurisprudencia de este Organismo Contralor, toda vez que su sola finalidad es administrar el centro de extensión para destinarlo de forma permanente y continua a la gestión y realización de actividades artísticas y culturales, lo que pugna con la señalada afectación del establecimiento.

La irregularidad de la constitución de la asociación en examen no se vería alterada por la circunstancia de que las actividades descritas en su objeto fuesen parte del proyecto de enseñanza del Instituto Nacional, por cuanto, de ser así, aquellas tendrían el carácter de servicios educacionales, por lo que la creación de la CORPIN implicaría el traspaso parcial de un servicio municipal y el ejercicio de una facultad otorgada a las municipalidades por el artículo 12 del antes mencionado decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, de la que actualmente carecen (aplica criterio contenido en el citado dictamen N° 14.283. de 2015).

Sin perjuicio de lo expuesto, es del caso advertir que la Municipalidad de Santiago parece entender que el hecho de haber cofinanciado con FNDR la ejecución de las obras de habilitación del señalado centro de extensión, permite -y obliga- alterar la destinación educativa a que están afectas todas las instalaciones del aludido establecimiento de enseñanza, razón por la cual esta Entidad de Control estima necesario realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, cabe recordar que la justificación de la habilitación del centro de extensión fue subsanar la falta de infraestructura para que el Instituto Nacional diera íntegro cumplimiento a su proyecto educativo, el cual incluía -según dan cuenta los documentos denominados "Fundamentación pedagógica para la Habilitación del Aula Magna del Instituto Nacional" y "Habilitación del Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera"-, el desarrollo de actividades



complementarias, relativas a la formación musical, teatral y de expresión corporal y oral, realización de actos cívicos, actividades culturales, y conferencias y charlas impartidas por profesionales del mismo centro de enseñanza o por expertos provenientes de la comunidad nacional.

En ese sentido, los antedichos antecedentes indican que el Instituto Nacional proyecta la realización de distintas actividades en los espacios habilitados, a cargo de grupos o academias de alumnos del mismo establecimiento, tales como conciertos, obras de teatro o debates.

Agrega el último de los documentos mencionados, que la principal población beneficiaria del proyecto de habilitación, sería el alumnado del referido instituto, compuesto por 4.423 estudiantes, los cuales provienen de todas las comunas de la Región Metropolitana. También serían favorecidas, indirectamente, sus familias y los alumnos de otros liceos municipales de Santiago.

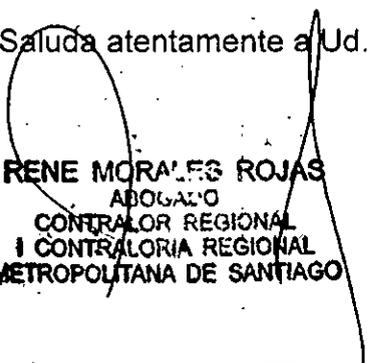
Enseguida, no se advierte que dentro de los antecedentes presentados al GORE para efectos de lograr el cofinanciamiento con recursos del FNDR, se haya propuesto la realización de otras actividades de "fomento regional" distintas a aquellas vinculadas al aludido proyecto educativo del Instituto Nacional.

En mérito de lo expuesto, cabe concluir que la Municipalidad de Santiago no se ajustó a derecho al constituir la CORPIN, por lo que deberá adoptar las medidas necesarias para poner término a esa corporación municipal, informando al respecto a la Unidad de Apoyo al Cumplimiento de esta I Contraloría Regional Metropolitana, en el plazo de 15 días hábiles contado desde la notificación del presente oficio.

Sin perjuicio de lo anterior, en atención a que la administración del centro de extensión que está realizando el aludido ente privado es improcedente, resulta necesario que esta finalice inmediatamente y sea asumida, en cambio, por dicho municipio, asunto que también deberá ser informado a la referida unidad de esta Sede Regional, en el plazo ya señalado.

Remítase copia del presente pronunciamiento al secretario municipal a fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado.

Saluda atentamente a Ud.,

  
**RENE MORALES ROJAS**  
ABOGADO  
CONTRALOR REGIONAL  
I CONTRALORIA REGIONAL  
METROPOLITANA DE SANTIAGO