

Santiago, diecisiete de agosto de dos mil veinte.

Vistos

Se reproduce la sentencia enalzada.

Y se tiene, además, presente:

Primero: Que la Corporación de Gestión Cultural Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera (en adelante CORPIN), dedujo recurso de protección en contra de la Contraloría General de la República, porque estima que constituye un acto arbitrario e ilegal el Oficio N° 13.801 de 9 de octubre de 2019, dictado por la recurrida y en virtud del cual ordenó a la Municipalidad de Santiago que adoptara las medidas pertinentes para cancelar la personalidad jurídica de la recurrente y que asumiera inmediatamente la administración del Centro de Extensión del Instituto Nacional. Mandato que dice excede las facultades legales del Órgano Contralor, porque desconoce la naturaleza jurídica de la Corporación, esto es, que se trata de una asociación de derecho privado, de manera que carece de potestad de imperio para disponer su disolución y, por tanto, vulnera sus garantías fundamentales contempladas en los numerales 2, 3, 15, 21 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Razón por la que solicita se deje sin efecto el Oficio N° 13.801, de 9 de octubre de 2019, dictado por la Contraloría General de la República.



Segundo: Que constituyen hechos no controvertidos por las partes, los siguientes:

a.- Por Resolución N° 445 de 20 de junio de 1986 del Ministerio de Educación, se traspasó la administración del Instituto Nacional José Miguel Carrera a la Municipalidad de Santiago, quien se constituyó en su sostenedora, conforme lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N°1-3063 de 1980 del Ministerio del Interior.

La cláusula primera de dicho Convenio señala que el municipio se obliga 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 materiales pertinentes.

b.- La Municipalidad de Santiago, presentó al Gobierno Regional el proyecto denominado "Habilitación Centro de Extensión Instituto Nacional Santiago", con el fin de ejecutar obras civiles para habilitar los espacios que se encontraban en obra gruesa y sin terminar desde el año 1963, considerando los recintos: Aula Magna, dos salas de cine, sala de exposiciones y recintos de apoyo.

La solicitud de financiamiento se fundamentó "en el déficit del proyecto educativo del establecimiento educacional en materias culturales y de extensión por parte de los alumnos del instituto, identificando como causa la



insuficiencia de espacios adecuados para el desarrollo de actividades culturales y de extensión”.

c.- Por acuerdo N° 344-12, adoptado en Sesión Ordinaria N° 24, de 13 de diciembre de 2012, el Consejo Regional aprobó la propuesta del Intendente de la época de financiar la ejecución del referido proyecto, previo informe del Ministerio de Desarrollo Social.

d.- El Gobierno Regional celebró con la Municipalidad un convenio de transferencia para financiar el proyecto, con fecha 10 de junio de 2014, el que fue aprobado mediante Resolución N° 142 de ese mismo año y tomada de Razón por el Órgano Contralor. El monto aprobado fue con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en sucesivo FNDR), que posteriormente fue aumentado en dos oportunidades.

e.- El 12 de enero de 2018 se inauguró el Centro de Extensión del Instituto Nacional, ubicado en calle Arturo Prat N° 33, comuna de Santiago, siendo un recinto de aproximadamente de 6.500 metros cuadrados, que cuenta con un Aula Magna para 800 personas, un Teatro de Cámara para 200 personas, dos salas de exposiciones y dos auditorios, además de oficinas administrativas, servicios y salas de multipropósito.

e.- Con fecha 8 de agosto de 2018 el Concejo Municipal de la Municipalidad de Santiago, mediante Acuerdo N° 336, aprobó la creación de la Corporación de Gestión Cultural



Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera (CORPIN).

f.- El 21 de agosto de 2018, doña Iris Vega Rueda, apoderada del establecimiento, solicitó al Contralor General de la República, se pronunciara sobre la legalidad y constitucionalidad de la Corporación de Gestión Cultural Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera.

g.- El abogado jefe de la Dirección de Asesoría Jurídica de ese municipio, con fecha 14 de septiembre de 2018, ante el requerimiento de la Contraloría General de la República, informó que la creación de la citada CORPIN se ajusta a la legalidad vigente, al haberse aprobado su creación por el Concejo Municipal, contar con financiamiento del FNDR y tratarse de una asociación de derecho privado que persigue fines lícitos.

h.- Por escritura pública de 6 de diciembre de 2018, se constituyó una asociación de derecho privado sin fines de lucro, denominada "Corporación de Gestión Cultural Centro de Extensión Instituto Nacional José Miguel Carrera" (CORPIN), conforme a lo establecido en el Libro I Título XXXIII del Código Civil y reglamento que lo rija, oportunidad en que se aprobaron también los Estatutos de la citada asociación.

i.- Participan como socios de la CORPIN: la Municipalidad de Santiago; Corporación Santiago Innova; Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago;



Corporación Centro de Ex Alumnos Instituto Nacional José Miguel Carrera y Corporación para el Desarrollo de Santiago.

j.- La CORPIN quedó registrada como persona jurídica sin fines de lucro, mediante inscripción N° 286487, con fecha 6 de febrero de 2019, ante el Servicio de Registro Civil e Identificación.

k.- La Municipalidad de Santiago, mediante Decreto Secc. 2 N° 4.128 de fecha 20 de abril de 2019 otorgó permiso a la CORPIN para usar y explotar la totalidad del espacio y dependencias donde se emplaza el Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera, permiso que es de carácter gratuito y precario, teniendo como fin el uso, goce y el desarrollo de actividades destinadas al fomento del arte, la cultura y otras disciplinas similares, que se lleve a cabo por la administración del citado centro.

l.- La Contraloría General de la República, el día 20 de abril de 2019, emitió el dictamen N° 13.801, dando respuesta a la solicitud de doña Iris Vega Rueda, concluyó que la Municipalidad de Santiago no se ajustó a derecho al constituir la CORPIN, razón por la cual ordenó a esta última que "adoptara las medidas necesarias para poner término a esa corporación municipal", debiendo informarle el cumplimiento de lo dispuesto, en el plazo de 15 días y agrega que "en atención a que la administración del Centro



se está realizando por el aludido ente improcedente, resulta necesario que esta finalice inmediatamente y sea asumida por dicho municipio”.

Tercero: Que el marco jurídico que reglamenta a las corporaciones y fundaciones que pueden constituir las municipalidades se desprenden de las siguientes normas:

El artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063 de septiembre de 1980, que traspasó la administración de determinados servicios públicos al Municipio, autorizó a las municipalidades a crear corporaciones conforme a las normas del Título XXXIII, del Libro I del Código Civil, para la administración y operación de los servicios de salud, educación y atención de menores que le fueron traspasadas desde el Gobierno Central en aquella época.

Luego, expresamente el artículo 118 de la Carta Fundamental, consagró dicha facultad a favor de las Municipalidades, quienes: *“podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se regirá por la citada ley orgánica constitucional”*.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, se precisó que las municipalidades podrían constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro,



destinadas exclusivamente a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

Derivado de lo anterior, el artículo 5 de la Ley N°18.695, le confiere a las municipalidades la atribución de:

g) *“Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.*

Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°1-3.063, de Interior, de 1980, cualesquiera sea su forma de administración, ni las destinadas a los Cuerpos de Bomberos”.

Para el otorgamiento de estas subvenciones, se requiere de acuerdo del Concejo Municipal.

El artículo 129 de la referida ley, en su inciso segundo, expresa: *“Estas personas jurídicas se constituirán y regirán por las normas del Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en esta ley”,* para



luego preceptuar, quiénes pueden ser sus directores, la forma de administración de su patrimonio, la rendición de cuentas a que se encuentran obligadas, la fiscalización que sobre ellas ejerce el municipio y el estatuto privado por el cual se rigen sus trabajadores.

Delimitándose en el inciso final del artículo 131, que los fines artísticos y culturales que se proponga la entidad, en ningún caso comprenderán la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores, sin perjuicio que se permitió la continuidad de las constituidas con anterioridad a dicha modificación normativa y se mantuvo su régimen legal, esto es, bajo el amparo del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en dicha ley.

Asimismo, la Ley N° 20.500 de 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, introdujo nuevas modificaciones a este tipo de organizaciones, entre otras, el contenido de sus estatutos, composición del Directorio y la forma de obtención de su personalidad jurídica, todo ello con el objeto de incentivar la intervención ciudadana en el ámbito público, conocer sus intereses y entregarle instrumentos para fiscalizar la gestión administrativa.

El artículo 15 de dicha Ley, también en relación a las organizaciones de interés público, las definió "como aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya



finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que establece el artículo siguiente”.

Cuarto: Que, igualmente, es importante destacar que el artículo 51 de la Ley N°18.695 dispone, en lo pertinente que: “Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia”.

El artículo 136 de la citada ley, expresa que la Contraloría General de la República fiscalizará las corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales, cualquiera sea su naturaleza en relación al uso y destino de sus recursos.

Y los artículos 6 y 9 de la Ley N° 10.336, reiteran lo anterior al manifestar que el Órgano Contralor tiene la facultad de fiscalizar a las corporaciones de derecho privado, en lo que respecta al correcto uso y destino de los recursos públicos que manejen.

Quinto: Que, para completar la conceptualización de estas instituciones, es necesario tener presente, además,



las razones que expresó el legislador en relación a la creación de estas entidades y lo reflexionado por la doctrina respecto a su naturaleza y clasificación dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, el Decreto Ley N° 1-3063 de 1980; en virtud del cual se trasladó al ámbito comunal la administración de determinados servicios públicos, expresó que el cambio de institucionalidad tenía por objeto, entre otros, facilitar el acceso a la comunidad de los servicios públicos que allí se indicaban, con el fin que el aparato estatal respondiera más pronta y precisamente a los requerimientos de los ciudadanos; permitiéndole al mismo tiempo, una mayor participación social en la Administración.

En ese mismo sentido, el mensaje presidencial de la Ley sobre participación ciudadana, expresó que las corporaciones y fundaciones permiten: *"conocer los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos, velando por la transparencia y probidad de las decisiones públicas y desarrollando una función esencial e imprescindible en lo que se refiere al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo, medio ambiente, superación de la pobreza, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, empleo y otras de similar naturaleza"*, en definitiva, construyen una democracia avanzada.



Sexto: Que, por tanto, este traspaso de funciones del Estado a entes particulares, constituye una respuesta a un momento histórico y de evolución de la sociedad, en que se constató que éste no era suficiente para cubrir de manera eficiente y oportuna los requerimientos de la comunidad, razón por la cual, se hacía necesario que la Administración buscara nuevos mecanismos para alcanzar ese fin que, en definitiva, no es otro que el bien común de los ciudadanos.

La doctrina ha entendido a este fenómeno como la "huida del Derecho Administrativo" o "privatización del Derecho Administrativo", expresión acuñada por el administrativista alemán Fritz Fleiner, en el período de la posguerra. En nuestro país, dicha manifestación se tradujo en general en la creación de empresas públicas y de sociedades estatales, entre ellas, las corporaciones y fundaciones generadas a iniciativa pública, pero que se constituyen bajo el amparo del derecho privado, para cumplir funciones gubernamentales, "organizaciones, que, aun cuando excedan estructuralmente el marco orgánico de la misma, ejercen de algún modo la función administrativa" (Daniel Argandoña, Manuel. La Organización Administrativa en Chile. Bases Fundamentales. p 22).

En otras palabras, la evolución del entramado social, obligó al Estado a buscar nuevas formas de organización que le permitan cumplir fines sociales para lograr una mayor eficiencia, entendiendo a estos nuevos actores como



coadyuvantes de la actividad administrativa, incorporándolos desde la perspectiva de la función a la orgánica del Estado. Así entonces, dichas entidades vienen a configurar esas nuevas técnicas o herramientas que la Administración va incorporando y creando para ejecutar labores, que si bien, corresponde a funciones públicas - educación, salud, etc.- se traspasan a los particulares para que éstos puedan desarrollarlas y así contribuir a la realización más eficiente y oportuna de las mismas, obteniendo también, o al menos así se espera, una mayor participación de la comunidad y una importante herramienta para que el administrado pueda fiscalizar la actividad gubernamental.

Séptimo: Que, lo expuesto, da cuenta que la organización administrativa del Estado es un cuerpo vivo del Derecho Administrativo, que debe ir modificándose y adaptándose a la necesidades del bien común social, por tanto, los órganos que la integran no siempre serán aquellos que han sido constituidos como "puramente" públicos, a través de Decretos o Resoluciones Exentas, sino que también debe entenderse como parte de ella, a los que ejercen esa función pública, pero que se forman a partir del derecho privado.

Lo cual, por lo demás, se condice con nuestro ordenamiento, porque los artículos 1 y 21 de la Ley N° 18.575, contemplan una definición que va en este sentido,



al no efectuar una lista taxativa de los órganos que integran la Administración del Estado, sino que comprenden un concepto material y no formal u orgánico de aquella.

En este sentido, la doctrina ha señalado que: "Hay que sostener, sin embargo, que el Derecho de la organización tiene un lugar dentro del Derecho de Administración, e incluso un lugar preeminente, ya que se refiere a su parte más estable, mientras que la actividad administrativa propiamente dicha varía mucho con el tiempo y circunstancias [...]."García de Enterría, E. y Fernández, T.R. Curso de Derecho Administrativo. Civitas Ediciones, 12º, Madrid, 2004. 50-51).

Esto también, derriba la clásica división entre lo público y privado, porque como se dijo, dichos márgenes atendida las necesidades que se van generando en los administrados, hace que su organización vaya en constante evolución. En palabras de Kelsen, hoy la referida segmentación de lo público y lo privado, se trata más bien, de una división ideológica y, por tanto, no absoluta.

Octavo: Que, por ende, si bien las corporaciones que pueden crear las municipalidades corresponden a personas jurídicas de derecho privado, igualmente, desde el punto de vista orgánico, se incorporan a la Administración del Estado, puesto que nacen a la vida del Derecho por iniciativa pública, desde que su constitución requiere de un mandato legislativo previo que otorgue la facultad de



crearlas y, además, porque su finalidad es la de administrar funciones que le corresponden al municipio, las que le fueron traspasadas desde el Estado Central y que son mencionadas como tales en su ley orgánica, de manera que no cabe duda que ellas cumplen fines administrativos de carácter público y no privado, en tanto que de no asumirlas, la misma labor debería desarrollarla directamente el ente de derecho público que es el municipio.

Es decir, a través de las corporaciones municipales el Estado realiza en forma indirecta ciertas actividades vinculadas al cumplimiento de sus funciones.

Noveno: Que, en consecuencia, es bajo este contexto normativo, en que deben ser examinadas las facultades que la Contraloría General de la República ejerció en la especie y que refieren, en primer lugar, a determinar la legalidad de la constitución de la CORPIN y, segundo, la que ordenó a la Municipalidad de Santiago se adoptaran las medidas pertinentes, para la cancelación de la personalidad jurídica de aquella debiendo el municipio, inmediatamente, asumir las funciones que le habían sido delegadas a la recurrente.

En relación al primer aspecto, esto es, la revisión de la legalidad de la constitución de la CORPIN, es necesario destacar que siendo ésta una corporación que se crea por iniciativa de la Municipalidad, conforme lo dispone el



artículo 129 de la Ley N°18.695, efectivamente, esa decisión -sobre su creación-, emana del ente edilicio y, por tanto, corresponde a un acto administrativo, que al originarse de dicho ente edilicio - de acuerdo al artículo 51 del cuerpo legal citado- es susceptible de ser visado por la Contraloría General de la República, para los efectos de verificar su legalidad, más aun si como ocurrió en la especie, aquello se propicia a requerimiento de un particular, que solicitó al ente contralor se pronunciara justamente sobre ese aspecto.

Décimo: Que ese examen de legalidad se concentró en determinar si los fines para los cuales fue creada la CORPIN, se ajustaron a la ley.

La Contraloría General de la República, reconoció que aquélla se trataba de una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto, conforme lo determina su Estatuto son: "crear, realizar, diseñar, estimular, promover, coordinar, difundir, ejecutar y evaluar iniciativas destinadas al fomento del arte y la cultura en sus dependencias del Centro de Extensión del Instituto Nacional 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".

Sobre la base de dicho objeto, el Órgano Contralor expresó que de acuerdo al citado artículo 129 de la Ley N° 18.695, las corporaciones sólo pueden ser destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo, no siéndoles permitido que dentro de los fines artísticos y culturales que desarrollen, comprendan la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores (artículo 131 del mismo cuerpo legal). Todo lo cual, dice que ocurría en la especie porque la amplitud del giro de la CORPIN en la administración que llevaba del Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera, así da cuenta, quebrantando la norma legal citada y haciendo que su constitución no se ajuste al ordenamiento jurídico.

Undécimo: Que, así planteado el análisis sustantivo de legalidad que desarrolló la Contraloría General de la República, esta Corte estima que aquel se enmarcó dentro de sus facultades legales de fiscalización.

En efecto, porque como se explicó, dichas corporaciones son creadas a iniciativa municipal, es decir, su nacimiento depende del órgano público, de manera que ese acto - el de creación-, sigue siendo de la Administración



y, por tanto, puede ser revisado por la Contraloría General de la República. Lo anterior, porque como se explicó aquellas fueron introducidas por las organizaciones públicas como instrumentos para el cumplimiento de sus funciones administrativas, por lo tanto, el carácter público de la iniciativa de creación impregna sus actuaciones y relaciones con las demás personas jurídicas derecho privado y público y, especial, con la ciudadanía misma.

De manera que al ser el objetivo del Centro de Extensión Cultural del Instituto Nacional, tal como se advierte de las decisiones políticas y reglamentarias que regularon su construcción, el de habilitar los lugares, que dentro del establecimiento, se encontraban en obras gruesa desde el año 1963, para superar "el déficit que mantenía el establecimiento educacional en materias culturales y de extensión debido a la insuficiencia de espacios adecuados para el desarrollo de actividades culturales y de extensión para sus estudiantes" y luego la sostenedora constituye a la CORPIN, ente privado, para gestionar el uso de esas dependencias. Hace evidente, que el examen de legalidad que efectuó la Contraloría General de la República, se relacione con el acto de constitución de la misma porque en éste, necesariamente, se incorporan y delimitaran las facultades que deben ser concedidas por la Municipalidad de Santiago a la CORPIN y que de acuerdo a



lo razonado por la recurrida, no se condice con el objetivo proyectado por quienes impulsaron dicha iniciativa y tampoco con la ley, desde que dicho fin era proporcionar a la comunidad estudiantil diversas plazas para el desarrollo de actividades culturales y educativas, es decir, para la ejecución del proyecto educacional, cuya administración, conforme lo dispone el inciso final del artículo 131 de la Ley N° 18.695, no puede ser delegada a órganos privados, porque se estaría administrando el colegio o al menos parte importante del mismo, cuestión que, sin perjuicio, que debe verificarse en las instancias legales pertinentes, es un hecho no discutido por las partes.

Duodécimo: Que, en ese mismo orden de ideas, se debe destacar que la función pública relativa a la educación - a lo menos parcialmente-, el Estado la delegó en forma exclusiva en las Municipalidades, transformándolas en sostenedoras de los colegios públicos y otorgándoles una serie de subvenciones para la ejecución de esa labor. La Ley N° 20.529, definió a la educación como "el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.

La educación se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de



la diversidad multicultural y de la paz, y de la identidad nacional y local, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país y se manifiesta por medio de la enseñanza formal o regular, de la enseñanza no formal y de la educación informal”.

Por tanto, dicha función no puede ser atomizada a lo meramente académico y en ese sentido no puede pasarse por alto, que el Centro de Extensión del Instituto Nacional, se ubica dentro del mismo establecimiento educacional, es más abarca 6.500 metros cuadrados del mismo y que el proyecto del Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera, siempre tuvo por objeto subsanar justamente ese vacío respecto de sus estudiantes, entregándoles un espacio físico donde se pudiese desplegar actividades educativas, artísticas y culturales del alumnado, las que, siendo parte del proyecto educativo, no pueden ser administradas por un ente privado.

Consecuentemente, habiendo constatado la Contraloría General de la República, que la delegación de la función pública que realizó la Municipalidad de Santiago a la CORPIN, no se ajusta a la ley, correctamente observó el acto administrativo emanado de la primera, en virtud del cual permitió la constitución de aquella, no excediendo en



esta fiscalización sus potestades legales, sino que, por el contrario hizo plena aplicación de las mismas.

Décimo tercero: Que, respecto de la segunda atribución que ejerció la Contraloría General de la República, en virtud de la cual ordenó a la Municipalidad de Santiago que adoptara las medidas pertinentes, para la cancelación de la personalidad jurídica de la CORPIN, obligándola a asumir inmediatamente las funciones que le habían sido delegadas a la recurrente, es menester volver a la naturaleza jurídica de estas instituciones, lo híbrido de su estructura y la falta de legislación explícita sobre las mismas, que obliga a dividir la forma de juzgar el ejercicio de esta facultad, distinguiéndola de lo razonado previamente, que trató del análisis del acto administrativo concebido por la Municipalidad de Santiago y en virtud del cual se dio vida a la CORPIN.

En cambio en este segundo análisis, habrá que examinar la orden de la Contraloría General de la República de cancelar la personalidad jurídica de ésta. Al respecto, esta Corte en reiteradas oportunidades ha declarado que la recurrida, si bien, tiene facultades fiscalizadoras respecto de las municipalidades, en caso alguno, puede extenderlas a la ejecución de las potestades de aquellas. Por tanto, ordenar la adopción de medidas para la cancelación de la personalidad jurídica de la CORPIN, no podía incluir la instrucción del cese inmediato de la



actividad de dicha corporación, como en los hechos habría de ocurrir, desde que, al mismo tiempo de ordenar adoptar medidas para aquello instruyó a la Municipalidad de Santiago, el que asumiera de inmediato las funciones realizadas por ésta, en su calidad de sostenedora el Instituto, lo cual, en los hechos, significó que la Contraloría General de la República efectuó una evaluación de mérito y jurídica *inmediatu*, esto es, decidió desde ya sobre la disolución de la CORPIN, haciendo efectivo su término en la vida del derecho, al restarle todas sus atribuciones y traspasárselas a la Municipalidad de Santiago, lo cual le está impedido por tratarse de una persona jurídica de derecho privado. De esta forma, lo único que resta al Órgano Contralor es someter la cuestión controvertida a la jurisdicción común para que resuelva el asunto, requiriendo al efecto al Consejo de Defensa del Estado, todo, en el evento que el ente edilicio no actué en consonancia con lo dispuesto por el órgano Contralor.

Décimo cuarto: Que, entonces, en relación sólo a este último aspecto, la Contraloría General de la República, al dictar el Oficio N° 13801 de 9 de octubre de 2019, quebrantó la ley y actuó en calidad de una Comisión Especial, porque no obstante precisar que "sólo ordenó a la Municipalidad de Santiago adoptar las medidas pertinentes" para la cancelación de la personalidad jurídica de la recurrente, en los hechos hizo efectiva esa orden desde ya,



porque exigió que la administración del Centro de Extensión pasara "inmediatamente" al municipio, no obstante, conforme lo explicitado precedentemente carece de las facultades legales para ejecutar lo decidido para ella, porque sus atribuciones para con éstas se limitan a la fiscalización del uso y destino de sus recursos.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se confirma** la sentencia apelada de tres de marzo de dos mil veinte.

Se previene que la Ministra señora Vivanco concurre a la sentencia teniendo además, presente, que la Contraloría General de la República, al dictar el Oficio N° 13801 de 9 de octubre de 2019, no sólo excedió sus facultades legales de fiscalización, sino además pretendió hacerlas valer en desconocimiento de la facultad constitucional de los entes municipales de "constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se regirá por la citada ley orgánica constitucional", prevista en el inciso 6° del artículo 118 de la Carta Fundamental, lo cual evidencia que los efectos del ejercicio de tal atribución no pueden ser dejados sin efecto por un órgano de control



administrativo, cuya función no es superponerse a las facultades constitucionales de las municipalidades sino cuidar que se desarrollen en el marco de la legalidad vigente, debiendo confiarse a los tribunales las situaciones que requieran la revisión misma de tales atribuciones.

Acordado con el voto en contra de la Ministra Sra. Sandoval quien fue de opinión de revocar el fallo en alzada y, en su lugar, rechazar la acción constitucional en virtud de los siguientes fundamentos:

- 1) Como se transcribió en el razonamiento cuarto del fallo de mayoría, el artículo 129 de la Ley N° 18.695, autoriza a las municipalidades a constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo, las que se constituirán y regirán por las normas del Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la citada ley.

Se precisa por el artículo 131 inciso final de la referida ley, que estas entidades no podrán tener entre sus fines artísticos y culturales, la administración y operación de establecimientos educacionales.



Y su artículo 136, agrega que sin perjuicio de lo establecido en los artículos 6 y 25 de la Ley N° 10.336, la Contraloría General de la República fiscalizará las corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales, cualquiera sea su naturaleza y aquellas constituidas en conformidad a este título, con arreglo al Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063 del año 1980, del Ministerio del Interior, o de acuerdo a cualquiera otra disposición legal, respecto del uso y destino de sus recursos, pudiendo disponer de toda la información que requiera para este efecto.

2) Siguiendo el referido razonamiento, la Ley N° 18.695, prescribe que el ente edilicio será fiscalizado por la Contraloría General de la República (art. 51), sobre todas las materias sujetas a su control (art. 52), puesto que sus resoluciones están exentas del trámite de toma de razón (art.53). En otras palabras, el ejercicio de las competencias indicadas y de la forma expresada por el legislador, las autoridades municipales en general quedan sometidas a la fiscalización del Órgano Contralor.

3) La Constitución Política de la República, en su artículo 98, refuerza la conclusión anterior al encomendar a la Contraloría General de la República ejercer el control de la legalidad de los actos de las municipalidades. De la misma forma, la Ley de



Organización y Atribuciones del ente Contralor, N° 10.336, en su artículo 1°, establece la órbita general de sus atribuciones, entre las cuales se encuentra desempeñar todas las funciones que le encomiende esa ley y las demás disposiciones legales, por lo cual ciertamente está habilitada para desarrollar la labor de fiscalización de la legalidad de los actos que ejecute la municipalidad, entre ellos la de constituir una Corporación de Derecho Privado conforme al ordenamiento jurídico.

- 4) El artículo 6 de la citada Ley N° 10.336, en lo que interesa, prescribe que *"Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen.*

Del mismo modo, le corresponderá informar sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas."



El inciso penúltimo del artículo 9 de la citada Ley adiciona que: *"Sin perjuicio de la facultad que le concede el inciso 1°, es obligación del Contralor emitir por escrito su informe, a petición de cualquier Jefe de Oficina o de Servicio, acerca de todo asunto relacionado con los presupuestos; con la administración, recaudación, inversión o destinación de fondos, rentas o cualesquiera bienes de los indicados en el inciso 1° del artículo 7°; con la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos; con las atribuciones y deberes de los empleados públicos, o con cualquiera otra materia en que la ley le dé intervención a la Contraloría.*

Estos informes serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que refieran."

- 5) Establecida la base normativa, cabe señalar que no existe discusión que la solicitud de aprobación que hizo la Municipalidad de Santiago al Gobierno Regional, para ejecutar el proyecto de "Habilitación del Centro de Extensión del Instituto Nacional José Miguel Carrera", en el año 2012, consistió en la habilitación de dependencias del establecimiento educacional, que se encontraban en obra gruesa desde el año 1963, con el fin de ser destinadas a dar cumplimiento al plan educativo del colegio, porque la falta de infraestructura habría impedido el desarrollo



de actividades complementarias para sus estudiantes. Proyecto que fue aprobado por la referida autoridad y cofinanciado por el FNDR.

- 6) Asimismo, tampoco existe duda que, la cláusula cuarta del Estatuto de la CORPIN, establece que su objeto es: "crear, realizar, diseñar, estimular, promover, coordinar, difundir, ejecutar y evaluar iniciativas destinadas al fomento del arte y la cultura en sus dependencias del Centro de Extensión del Instituto Nacional 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".

Conforme a dicho objeto, la recurrente podrá "colaborar para facilitar las instalaciones del Centro de Extensión para la realización de actividades privadas o abiertas al público, tengan o no costos de utilización, pudiendo fijar los costos de utilización y percibir los valores que serán de cargo de las entidades organizadoras de tales eventos, en caso que esto se le encomiende".

- 7) De manera que encuadrada la normativa expuesta a los supuestos fácticos antes descritos, queda en evidencia



que la Contraloría General de la República cuenta con las facultades legales para fiscalizar la referida situación y calificar, en primer lugar, la legalidad de dicho acto, esto es, si la constitución de la CORPIN se ajustó a derecho y, segundo, dentro de ese orden, el uso de los recursos fiscales que efectuó el ente edilicio y que traspasó a dicha Corporación con el fin de cumplir los objetivos que en la constitución de aquella, se fijaron.

En relación al primer aspecto, como se dijo, el objeto de las corporaciones que puede constituir las municipalidades, no puede comprender la administración de establecimientos educacionales y, en la especie, la CORPIN mantiene la plena administración del Centro de Extensión del Instituto Nacional, el cual se encuentra emplazado en su totalidad dentro de ese establecimiento, lo cual así planteado, evidencia que la administración de parte del colegio se realiza por la recurrente.

Por tanto, tal como lo observa la Contraloría General de la República, la constitución de la CORPIN, desconoce el fin para el cual fue construido el Centro de Extensión, esto es, "mejorar el plan educativo de la comunidad estudiantil" y, consecuentemente, la ley porque en los hechos realiza el manejo de parte de la infraestructura del colegio, vulnerando el inciso final del artículo 131 de la Ley N° 18.695, desde que el ente edilicio no puede



traspasar la administración y operación del establecimiento educacional a las corporaciones de derecho privado, infracción legal que la Contraloría General de la República, dentro de sus atribuciones, advirtió en su estudio y que fue la razón por la cual ordenó a la Municipalidad que adoptara las medidas pertinentes para poner término a esa Corporación, actuando en definitiva dentro de su facultades legales.

8) Por otra parte, se refuerza lo expuesto, sobre la base que la Contraloría General de la República, también se encuentra obligada a fiscalizar el uso de los recursos que se utilice por las corporaciones. De manera que habiéndose utilizado recursos fiscales para la construcción del Centro de Extensión, es evidente que el uso y destino de aquellos, sean fiscalizados por el órgano Contralor, lo cual importa de toda lógica excluir la posibilidad que corporaciones de derecho privado, hagan uso de aquellos en la medida que impliquen la gestión de establecimientos educacionales porque, como se dijo, aquello está prohibido por ley, independiente que en el cofinanciamiento del Centro haya participado el FNDR, puesto que el fin del proyecto del Centro de Extensión, siempre estuvo dirigido a mejorar las condiciones académicas del alumnado del Instituto Nacional.



- 9) Atendido lo antes expuestos, sólo cabe concluir que la CORPIN, no obstante haber sido constituida como una corporación de derecho privado, está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, atendido lo preceptuado en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- 10) Por último, tampoco es efectivo que se haya ordenado la disolución de la recurrente, porque el órgano Contralor se limitó a ordenar que la Municipalidad adoptara las medidas pertinentes para poner término a la corporación, desde que, ésta fue constituida al margen de la ley.

En el Oficio recurrido, N° 13.801 de 9 de octubre de 2019, se contienen dos pronunciamientos del órgano fiscalizador, el primero fundado en que la Municipalidad de Santiago no se ajustó a derecho en la constitución de la CORPIN, por lo que deberá adoptar las medidas para ponerle término y el segundo, relativo a la administración del Centro de Extensión, la cual ordena asumir al Municipio, por la ilegalidad que conlleva la dirección de dicho Centro por la CORPIN.

En opinión de esta disidente en ninguno de los dos pronunciamientos la Contraloría General de la República ha incurrido en un acto arbitrario o ilegal. En efecto, en éstos, cumple uno de los propósitos del control que la Carta Fundamental y la ley le asignan, cual es, que se



solucionen las ilegalidades que constata en la actividad de fiscalización que lleva a cabo. Para solucionar la primera, instruye a la Municipalidad para que ella adopte la decisión y desarrolle las acciones que en derecho correspondan para poner término a la Corporación y en cuanto a la segunda, como la vía para poner término a la ilegalidad relativa a la administración del Centro de Extensión por parte de la Corporación, es que la Municipalidad lo asuma, como la ley lo dispone.

Razones todas, por las que esta disidente, concluye que el pronunciamiento impugnado no hizo más que revisar la juridicidad de las actuaciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Santiago, ordenando la subsanación de las irregularidades declaradas a través de las vías que establece la ley, de manera que el Oficio N° 13.801 de 9 de octubre de 2019, no configura un acto arbitrio o ilegal, por lo cual debió ser desestimada la presente acción constitucional.

Regístrese y archívese

Redacción a cargo del Ministro Sr. Muñoz y de la prevención y voto disidente sus respectivas autoras.

Rol N° 30.298-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P., y Sr. Jorge



Lagos G. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Lagos por estar ausente. Santiago, 17 de agosto de 2020.



En Santiago, a diecisiete de agosto de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

