



Base de Dictámenes

MUN, corporaciones municipales, régimen jurídico especial, disolución voluntaria de corporación, recuperación administración funciones públicas, improcedencia proceso de liquidación, materia de reserva legal

NÚMERO DICTAMEN E185101N25	FECHA DOCUMENTO 30-10-2025
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES	
CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes E160316/2021, E121666/2025, E407929/2023, E232939/2022

Acción	Dictamen	Año
Aplica	E160316	2021
Aplica	E121666	2025
Aplica	E407929	2023
Aplica	E232939	2022

FUENTES LEGALES

POL art/63 num/8 ley 18695 art/4 ley 18695 art/133 ley 18695 art/135 DFL 1/3063/80 inter art/12 ley 21040 art/cuarto tran ley 21040 art/noveno tran inc/2 ley 21724 art/75 ley 19378 art/49 ley 19378 art/55 bis ley 20720 art/2 ley 20720 art/8 ley 20720 art/115 ley 20720 art/129 ley 20720 art/130 POL art/6 POL art/7 ley 18575 art/2

MATERIA

No resulta procedente aplicar la normativa concursal contenida en la ley N° 20.720 sobre reorganización y liquidación de empresas y personas a la Corporación Municipal de La Serena.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E185101 Fecha: 30-10-2025

I. Antecedentes

La Municipalidad de La Serena solicita un pronunciamiento acerca de si resulta procedente que la Corporación Municipal de educación, salud y atención de menores Gabriel González Videla (CMGGV), cuyos estatutos se rigen por las disposiciones contenidas en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, se someta a un proceso de liquidación conforme a lo dispuesto en la ley N° 20.720, sobre reorganización y liquidación de empresas y personas.

Sostiene la entidad recurrente, en términos generales, que conforme con sus estatutos ese organismo corporativo tiene por objeto la administración de las funciones de salud y educación, acorde a lo cual, además, administra dos cementerios ubicados en la comuna.

Indica, que habría traspasado la función educación -que es parte de su objeto- al Servicio Local de Educación Pública de Elqui, por así haberlo dispuesto la ley N° 21.040, que creó el Sistema de Educación Pública.

Agrega que, en atención al nivel de endeudamiento de dicha entidad privada, pretende dar término a la misma, mediante la creación de la Dirección de Salud en el Municipio a fin de traspasarle a esa Entidad Edilicia el Departamento de Salud radicado en aquella institución corporativa y, posteriormente, someterla al antedicho procedimiento concursal, dado que no se encuentra en condiciones de asumir la totalidad de las obligaciones pecuniarias de aquella.

Asimismo, indica que restándose del objeto de la corporación las áreas de salud y educación, se estima que, aplicando las reglas contenidas en el Derecho Común -conforme a las cuales fue creada-, procedería modificar su objeto, reservándose ella la administración de los dos cementerios y las distintas gestiones administrativas necesarias para el completo y total traspaso del servicio público de educación a la nueva entidad estatal.

Requerida al efecto, la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento

informó, en síntesis, que dado que la corporación municipal constituye una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, se configuraría -de acuerdo a la ley N° 20.720- su calidad de empresa deudora en un procedimiento concursal de liquidación, siendo susceptible de ser considerada como sujeto pasivo en la acción y ejecución universal respectiva.

Por su parte, se ha tenido presente lo informado por el Servicio de Salud de Coquimbo, la Subsecretaría de Redes de Asistenciales y la Superintendencia de Seguridad Social.

A su vez, atendido el tiempo transcurrido, se prescinde de los informes solicitados a la Subsecretaría de Educación y al Servicio Local de Educación Pública del Elqui, puesto que no fueron evacuados.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, cabe señalar que el N° 8, del artículo 63 de la Constitución Política, prevé, que “sólo son materias de ley: 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades”.

Luego, de conformidad al artículo 4 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, son atribuciones propias de estas, entre otras, la educación y la salud pública.

Enseguida, el artículo 133, de la citada ley Orgánica Constitucional, indica, que “Las corporaciones y fundaciones de participación municipal deberán rendir semestralmente cuenta documentada a las municipalidades respectivas acerca de sus actividades y del uso de sus recursos”, agregando, que “Lo anterior será sin perjuicio de la fiscalización que pueda ejercer el concejo respecto del uso de los aportes o subvenciones municipales”.

En el mismo sentido, su artículo 135, señala, que “La fiscalización de estas entidades será efectuada por la unidad de control de la municipalidad, en lo referente a los aportes municipales que les sean entregados”.

A su vez, el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, dispone, en lo que interesa, que “Las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro”.

Agrega, que “En el caso que la persona jurídica de derecho privado que tenga a su cargo la administración y operación del servicio de educación se disuelva, el municipio recuperará la administración y operación del servicio educacional, siempre que éste no se encuentre radicado en un Servicio Local de Educación

Pública”, y que “En el caso que la persona jurídica de derecho privado hubiere traspasado el servicio educativo conforme a la ley N° 21.040 y posteriormente se disuelva, los derechos y las obligaciones originadas durante su administración y operación del servicio de educación se radicarán en el patrimonio del municipio”.

Por su parte, la ley N° 21.040, crea los Servicios Locales de Educación Pública, definiéndolos como órganos públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y entre cuyas funciones y atribuciones, les corresponde administrar los recursos humanos y financieros y materiales del servicio y los establecimientos educaciones de su dependencia.

Continúa el artículo cuarto transitorio de dicha preceptiva, disponiendo que “el servicio educacional que prestan las municipalidades, directamente o a través de las corporaciones municipales creadas de conformidad al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior”, será traspasado “a los Servicios Locales de Educación Pública creados de conformidad al artículo 16 de esta ley, en la oportunidad, forma y condiciones establecidas en los siguientes artículos transitorios”.

Luego, el inciso segundo del artículo noveno transitorio indica, que “El Servicio Local será el sucesor legal de la municipalidad, o la corporación municipal en su caso, en la calidad de sostenedor del establecimiento educacional traspasado”.

En ese contexto, cabe consignar, que el artículo 75, de la ley N° 21.724, declaró interpretado el inciso segundo del artículo noveno transitorio de la ley N° 21.040, “en el sentido de que el Servicio Local de Educación Pública será el sucesor legal de la municipalidad o corporación municipal, según corresponda, exclusivamente en la calidad de sostenedor del establecimiento educacional traspasado, excluyendo las obligaciones y deudas generadas u originadas por incumplimientos o hechos ocurridos durante el período previo a la fecha en que les fue traspasado el servicio educativo, las cuales quedarán radicadas en el patrimonio del Municipio o de la Corporación Municipal, para todos los efectos legales, hasta su total extinción”.

A su turno, los artículos 49 y 55 bis, de la ley N° 19.378, establecen, que “Cada entidad administradora de salud municipal recibirá mensualmente, del Ministerio de Salud, a través de los Servicios de Salud y por intermedio de las municipalidades correspondientes, un aporte estatal”, y que “Toda transferencia de recursos públicos dirigida a las entidades administradoras se hará por intermedio de la municipalidad respectiva, debiendo quedar reflejada en el presupuesto respectivo y constar en el balance a que se hace referencia en el artículo 50”.

Por su parte, los artículos 2 y 8, de la ley N° 20.720, definen como empresa deudora a toda persona jurídica de derecho privado, con o sin fines de lucro, que las normas contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las disposiciones de esta ley, y que aquellas materias que no estén reguladas expresamente por leyes especiales se regirán supletoriamente por las disposiciones de esta ley.

Luego, sus artículos 115, 129 y 130 indican, que la empresa deudora podrá solicitar ante el juzgado de letras competente su liquidación voluntaria. a la que el

competencia, ante el juzgado de letras competente en liquidación concursal, a fin que el tribunal le dará curso en caso de cumplir los requisitos ahí establecidos, y le designará un liquidador y ordenará notificar a todos los acreedores.

Enseguida, su artículo 130, dentro de los efectos de la resolución que accede a la liquidación, dispone que la administración de la totalidad de los bienes pasará de pleno derecho al liquidador, quedando el deudor inhibido de la administración de todos sus bienes presentes, esto es, aquellos sujetos al procedimiento concursal de liquidación y existentes en su patrimonio a la época de la dictación de esta resolución, excluidos aquellos que la ley declare inembargables.

Por último, respecto de los efectos de la resolución de término en los procedimientos concursales de liquidación, indica, que una vez que se encuentre firme o ejecutoriada la resolución que declara el término del procedimiento concursal de liquidación, se entenderán extinguidos por el solo ministerio de la ley y para todos los efectos legales los saldos insolutos de las obligaciones contraídas por el deudor con anterioridad al inicio del procedimiento concursal de liquidación, salvo las excepciones que ahí se indican.

III. Análisis y conclusión

Como cuestión previa, es útil recordar que este Organismo Fiscalizador, a través del dictamen N° E160316, de 2021, concluyó que las corporaciones de carácter municipal creadas al amparo del artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, fueron constituidas para el cumplimiento de funciones municipales -que algunos órganos edilicios desarrollan directamente a través de sus departamentos-, y realizan sus actividades con financiamiento público.

Agrega dicho pronunciamiento, que dichas instituciones son entidades mediante las cuales las municipalidades ejercen atribuciones que la Carta Fundamental y el legislador les entregaron, particularmente, en los ámbitos de educación, salud y atención de menores, todas actividades de naturaleza jurídica pública, y que ello justifica que se les apliquen determinadas normas en términos similares a los órganos públicos, justamente para resguardar dicho interés público y cautelar que la actuación del Estado a través de ellas no adolezca de irregularidades.

Añade, ese dictamen, que dichos organismos están sometidos a un régimen jurídico especial de Derecho Público que rige a estas entidades y a los municipios que las constituyen e integran, a diferencia de lo que acontece con otras entidades completamente privadas, por lo que no corresponde entender que se trata de instituciones cuyos recursos puedan ser empleados libremente, y en consecuencia, si bien los fondos fiscales o municipales que perciben constituyen ingresos propios, estas se encuentran en el imperativo de cumplir, de manera constante y permanente, con la función pública que ejercen.

En mérito de lo expuesto, y teniendo presente lo dispuesto en la Carta Fundamental, cabe concluir que la liquidación de la aludida corporación, constituye una materia de dominio o reserva legal, en tanto compromete la responsabilidad financiera del Estado, y de las municipalidades, atendido el presupuesto público entregado a través de un órgano del Estado a esas corporaciones municipales y la

caída de intermediario que poseen esas instituciones para cumplir las finalidades públicas -antes descritas- y cuya regulación es especial.

En efecto, la preceptiva antes citada previno explícitamente la fiscalización que detentan las municipalidades respectivas sobre esas entidades y la rendición de cuenta semestral y documentada que deben efectuar esas instituciones a las mismas acerca de sus actividades y del uso de sus recursos, de lo que se sigue que el legislador previó, en este punto, un tratamiento particular que se aparta de los mecanismos preventivos dispuestos en la ley N° 20.720.

Asimismo, respecto de la administración de la educación, la normativa revisada estableció que el Servicio Local de Educación Pública será el sucesor legal de la municipalidad o corporación municipal, según corresponda, excluyendo las obligaciones y deudas generadas u originadas por incumplimientos o hechos ocurridos durante el período previo a la fecha en que les fue traspasado el servicio educativo, las cuales quedarán radicadas en el patrimonio del Municipio o de la Corporación Municipal, para todos los efectos legales, hasta su total extinción, sin que se haya planteado la factibilidad de liquidar dichas entidades conforme a las leyes N°s. 21.040 y 21.724, ni que hayan sido aludidas en sus respectivas discusiones parlamentarias.

Luego, en relación a la gestión de la salud, la legislación estableció que las transferencias de recursos públicos dirigida a esas entidades se harán por intermedio de la municipalidad respectiva, debiendo quedar reflejada en su presupuesto y constar en el balance respectivo.

Siendo ello así, cabe concluir que la normativa encomendó a estas entidades privadas -creadas a instancia pública- las funciones antes detalladas -con sus activos y pasivos- hasta su extinción.

Ello, por cierto, emana del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y 2° de la ley N° 18.575, conforme al cual los órganos del Estado deben someter su actuar a la Carta Fundamental y a las leyes, sin que tengan más atribuciones que las que expresamente les ha conferido el ordenamiento jurídico (aplica criterio del dictamen N° E121666, de 2025), configurándose la circunstancia de que en Derecho Público solo es admisible lo que está expresamente permitido por el legislador.

No obsta a lo anterior, los fundamentos alegados por la recurrente -en orden a que pretende liquidar la corporación a fin de ponerle término, dado que el municipio no se encuentra en condiciones de asumir la totalidad de las obligaciones pecuniarias de aquella-, comoquiera que los efectos del procedimiento concursal no ponen término a la personalidad jurídica sino todo lo contrario, pretende darle continuidad a su giro, entregan la administración de los bienes a un tercero no previsto por la normativa y sólo produce la extinción de las obligaciones, que en este caso son esencialmente públicas.

En ese contexto, se colige que la disolución de la corporación es el mecanismo idóneo para darle término, lo que implica a su vez la recuperación de la administración de la atribución que le corresponde a la Entidad Edilicia en la forma prevista por la ley -mientras no se haya entregado su competencia a otro

organismo público-, y que, en consecuencia, ello significa volver las cosas al marco de facultades, constitucionales y legales, que se les asigna a las municipalidades (aplica dictamen N° E407929, de 2023).

En ese sentido, para disolver voluntariamente la entidad de la especie -y atendido lo dispuesto en el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980-, esa corporación deberá observar lo dispuesto en los artículos 30° y 31° de sus estatutos.

Una vez disuelta la corporación, el efecto que se produce es que la municipalidad recuperará las funciones públicas traspasadas, debiendo incorporar su personal al departamento de salud, para lo cual deberá considerar la jurisprudencia contenida en los dictámenes N°s. E232939, de 2022, y E407929, de 2023, de esta Sede de Control, en lo que respecta al traspaso de los trabajadores del área salud.

En tales condiciones, siendo la materia planteada de reserva o dominio legal en tanto compromete la responsabilidad financiera del Estado, y de las municipalidades, y no habiéndose contemplado expresamente en la legislación la pertinencia de la aplicación de la normativa concursal a las corporaciones municipales, no resulta procedente la aplicación de lo dispuesto en la ley N° 20.720 a la Corporación Municipal de La Serena.

Saluda atentamente a Ud.,

Carolina Requena Duschner

Contralora General de la República (S)