



Jurisprudencia

ID Dictamen: 014923N17 Vista Preliminar

Nº Dictamen	14923	Fecha	27-04-2017	Carácter	NNN
Nuevo	SI	Reactivado	NO	Alterado	NO
Aclarado	NO	Aplicado	NO	Complementado	NO
Confirmado	NO	Reconsiderado	NO	Reconsiderado Parcialmente	NO

Origen	División Jurídica
Criterio	Genera Jurisprudencia

Referencias
236315/2016

Decretos y/o Resoluciones
-

Abogados
CEGC

Destinatarios
Jefe de la División de Análisis Contable

Materia
La Contraloría General cuenta con atribuciones para fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos transferidos a las universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica en los términos que indica.

Submateria
Resumen

Acción

aplica dictámenes 40417/2012, 61018/2012, 3234/2006, 21324/90, 5245/2015

Acción_	Dictamen	Año		Enlace al documento
Aplica	40417	2012		Abrir
Aplica	61018	2012		Abrir
Aplica	3234	2006		Abrir
Aplica	21324	1990		Abrir
Aplica	5245	2015		Abrir

Fuentes Legales

pol art/98, ley 10336 art/1, ley 10336 art/5 inc/2, ley 10336 art/6 inc/2, ley 10336 art/25, ley 10336 art/85 inc/3, ley 10336 art/142, ley 18591 art/50 inc/1, ley 18591 art/50 inc/fin, ley 20981

Descriptor

transferencia de recursos, universidades privadas, institutos profesionales, centros de formación técnica, facultades cgr, fiscalización

Documento Completo

N° 14.923 Fecha: 27-IV-2017

La División de Análisis Contable de esta Contraloría General consulta si resulta procedente requerir a las universidades privadas que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), información presupuestaria y financiera de manera similar a la que se le exige a los planteles públicos.

Posteriormente, en atención a los cambios introducidos en la política de financiamiento de la educación superior, referidos a su acceso gratuito, y a que estos implican un aumento de los caudales destinados a tal fin, se estimó pertinente ampliar el análisis a la posibilidad de fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos que son transferidos a las universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica.

Al respecto, se ha estimado pertinente resolver tales materias, en el orden que a continuación se expone.

I.- Atribuciones constitucionales y legales de este Organismo Contralor.

Al respecto, el inciso primero del artículo 98 de la Constitución Política de la República dispone, en lo pertinente, que esta Contraloría General fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; llevará la contabilidad general de la Nación y, “desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”, lo que es reiterado por el artículo 1° de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de esta Entidad de Control.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 5° de este último texto legal, preceptúa que “El Contralor dispondrá por medio de resoluciones acerca de los asuntos que son de su competencia

y que él determine en forma definitiva”, en tanto que el inciso segundo de su artículo 6° establece que “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”.

A su vez, el artículo 25 de la anotada ley N° 10.336 dispone que “La Contraloría General de la República fiscalizará la correcta inversión de los fondos públicos que cualesquiera persona o instituciones de carácter privado perciban por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad específica y determinada”. Añade que “Esta fiscalización tendrá solamente por objeto establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad”.

En concordancia con lo anterior, el inciso tercero de su artículo 85, dispone que “la fiscalización de la inversión de los fondos fiscales que perciban personas o instituciones de carácter privado, por leyes permanentes, a título de subvención o aporte del Estado, para una finalidad específica y determinada, se limitará a establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad”.

Finalmente, el artículo 142 de la mencionada ley N° 10.336 dispone que el Contralor General debe dar a conocer al Presidente de la República y a ambas ramas del Congreso Nacional, a más tardar en el mes de abril de cada año, un informe sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado, correspondiente al año anterior.

II.- Procedencia de solicitar información presupuestaria y financiera a las universidades privadas que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

Al respecto, debe consignarse que la Carta Fundamental, al encomendarle a este Organismo de Control la tarea de llevar la contabilidad general de la Nación, **no excluye** a las instituciones de educación superior por las que se consulta.

Relacionado con lo expuesto, debe tenerse presente que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora ha precisado, entre otros, en los dictámenes N°s. 40.417 y 61.018, ambos de 2012, que no debe confundirse la facultad de llevar la contabilidad general de la Nación con la de fiscalización.

En tal sentido, corresponde indicar que el inciso primero del artículo 50 de la ley N° 18.591, dispone que “A contar de 1987, las Instituciones de Educación Superior Estatales, incluidas la Universidad de Chile, la Universidad de Santiago de Chile y todas aquéllas que perciban a la fecha de publicación de esta ley el aporte fiscal a que se refiere el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación Pública, deberán publicar, en un diario de circulación regional, su presupuesto anual antes del 31 de marzo de cada año y, antes del 30 de junio de cada año, un balance de ejecución presupuestaria del año anterior”.

Añade el inciso final de este precepto que “Las entidades de educación superior de carácter privado, que actualmente reciban el aporte fiscal del artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, antes referido, podrán renunciar a seguir recibiendo dicho aporte y, en tal caso, no se les aplicará lo establecido en los incisos precedentes”.

De esta forma, en la medida que la normativa expuesta resulta aplicable a las universidades que integran el CRUCH, con independencia de si estas son de naturaleza pública o privada, no se advierte inconveniente en que esta Contraloría General les solicite a estas últimas información acerca de su situación presupuestaria, financiera y patrimonial.

III.- Facultad de esta Contraloría General para fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos que son transferidos a las universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica.

Al respecto, debe consignarse que de la normativa transcrita, aparece que la Contraloría General tiene por mandato constitucional expreso el deber de fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.

Además, se aprecia que el constituyente ha establecido dicho control en función del origen público de los recursos, sin que lo restrinja en atención a la naturaleza de la entidad receptora.

Lo anterior implica que de acuerdo con la Constitución Política de la República y la anotada ley N° 10.336, esta Entidad Fiscalizadora debe comprobar el destino y la correcta inversión de los fondos públicos que son transferidos por los organismos estatales, con independencia que las entidades receptoras sean públicas o privadas.

Así, en relación con estas últimas, los artículos 25 y 85, inciso tercero, de la anotada ley N° 10.336, disponen que esta Entidad de Control debe fiscalizarlas directamente en aquellos casos que perciban subvenciones o aportes públicos en virtud de una ley permanente, con el objeto de controlar la inversión de esos caudales y establecer si se ha dado cumplimiento a la finalidad específica establecida en la ley.

De este modo, teniendo en cuenta que la norma legal no solamente configura un mandato obligatorio por su eficacia técnica, sino que constituye un medio para alcanzar ciertas finalidades determinadas por el poder público que las aprueba, cabe manifestar que a fin de cumplir con lo anterior, este Organismo Fiscalizador cuenta con amplias atribuciones para dirigirse directamente a tales entidades privadas con el objeto de recabar la información necesaria y formarse la convicción de que esos caudales han sido destinados al fin específico para el cual fueron concedidos (aplica dictamen N° 3.234, de 2006, entre otros).

Lo anterior armoniza con el principio de hermenéutica, especialmente aplicable en materia administrativa, que obliga a preferir la interpretación de la ley conforme a la cual esta pueda surtir efectos y a desechar, consecuentemente, aquella que conduzca a la ineficacia de la norma.

Puntualizado lo anterior, en lo que respecta a la posibilidad de fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos que son traspasados a las universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica, es menester tener presente que los aportes o transferencias que aquellos reciben pueden tener su origen en distintas fuentes.

Ello, con el fin de entregar becas u otros beneficios a los estudiantes -como solventar el acceso gratuito a las instituciones de educación superior-, o recursos para la realización de distintas actividades o proyectos.

De este modo, dichos caudales pueden tener su fundamento en leyes permanentes cuyos recursos se reconocen en las leyes de presupuestos respectivas, o bien provenir directamente de estas últimas.

Pues bien, en el primer supuesto, esto es, aportes que se originan en una ley permanente, se encuentra el decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación -que fija normas sobre financiamiento de las universidades-, preceptiva que sirve de fundamento para distintas

asignaciones de los subtítulos 24 y 33 del programa Educación Superior del presupuesto de la Subsecretaría de Educación.

En estos casos, dado que dichas ayudas financieras se fundan en una norma de rango legal permanente de la que, además, se desprende que aquellas tienen un fin educacional, es posible sostener que tales fondos están cubiertos por la hipótesis normativa referida en el citado artículo 25 de la ley N° 10.336.

En este sentido, cabe aclarar que no obsta a lo anterior el hecho que el dictamen N° 21.324, de 1990, de este origen, haya consignado que el citado decreto con fuerza de ley N° 4 no contiene normas específicas acerca de cuáles son las obligaciones o exigencias que requiere el manejo o administración de los caudales que se asignan por concepto de aporte fiscal indirecto, pues ese traspaso se realiza precisamente con una finalidad específica, cual es contribuir al financiamiento de las instituciones de educación superior que indica ese texto.

En consecuencia, respecto de aquellos caudales esta Contraloría General se encuentra facultada para fiscalizar que los montos entregados a esos entes educacionales de naturaleza privada, hayan sido empleados en el fin para el cual fueron otorgados, pudiendo para ello controlarlos directamente (aplica dictamen N° 5.245, de 2015).

En tanto, en el segundo supuesto, esto es, aportes que se originan directamente de las leyes de presupuestos, se encuentra, por ejemplo, la asignación 24.03.200 “Becas Educación Superior” del programa Educación Superior del presupuesto de la Subsecretaría de Educación.

Respecto de dichos caudales, es aplicable la misma conclusión antes expuesta, en la medida que tal asignación ha sido prevista sucesivamente al menos durante los últimos diez años en las distintas leyes de presupuestos del sector público, pues en estos casos es posible sostener que respecto de ella la intención del legislador ha sido darle un carácter permanente.

De esta manera, esos caudales también están comprendidos entre los supuestos descritos en el aludido artículo 25 y, por tanto, esta Contraloría General tiene atribuciones para controlar que se cumpla con el fin previsto en las glosas o en los reglamentos que los rigen.

Por otra parte, en lo referido a la asignación 24.03.201 “Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016”, del programa Educación Superior del presupuesto de la Subsecretaría de Educación correspondiente a la presente anualidad, no puede obviarse que la gratuidad en esta materia se trata de una política pública dispuesta conjuntamente por el ejecutivo y el legislador, con vocación de permanencia en el tiempo.

Ello se ve ratificado por el hecho que la ley N° 20.981, de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017, nuevamente contempla recursos para ese fin en las asignaciones 24.03.198 “Financiamiento del acceso gratuito a las Universidades 2017” y 24.03.199 “Financiamiento del acceso gratuito a Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica 2017”, del mencionado programa Educación Superior.

También corrobora lo anterior el inicio de la tramitación del proyecto de ley de educación superior presentado por medio del mensaje N° 110-364 (boletín N° 10783-04), que contiene normas sobre la materia.

De esta forma, es posible sostener que los fondos de aquella asignación también se encuentran comprendidos dentro de los supuestos regulados por el enunciado artículo 25 de la ley N° 10.336.

En consecuencia, cabe concluir que esta Contraloría General cuenta con atribuciones para fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos transferidos a las universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica, en los términos consignados en el presente pronunciamiento.

Refuerza lo expuesto el inciso final de la glosa 01 común a todo el programa Educación Superior del presupuesto de la Subsecretaría de Educación para el año 2017, en cuanto ha previsto expresamente que “Las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos o que matriculen en el año 2017 a estudiantes que se financien en virtud de becas, créditos o garantías estatales derivadas del presente programa, que no se encuentren ya obligadas por otras leyes, deberán aportar a la Contraloría General de la República la información del uso de dichos recursos”.

Vinculado con lo expuesto, debe hacerse presente que el régimen de financiamiento actualmente en vigor prevé la entrega de recursos tanto a los estudiantes como a las instituciones de educación superior y, dentro de estas últimas, a universidades públicas y privadas, a institutos profesionales y centros de formación técnica.

Por ello, una conclusión contraria a la planteada implicaría, en definitiva, dejar sin control a una cantidad importante de fondos públicos que son traspasados a instituciones de educación superior de naturaleza privada, y se contrapondría a una interpretación del artículo 25 de la ley N° 10.336 que produzca un efecto útil, en orden a reconocer e integrar dentro de los supuestos cubiertos por ese precepto a la creciente entrega de ayudas a la educación superior que se efectúa a través de las leyes de presupuestos, con vocación de permanencia.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República

Referencia:

Contraloría General de la República de Chile - Jurisprudencia

<https://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/0/677740243E6702A803258114006A6924?OpenDocument&Consulta=14923&vista=1&desde=1&dpp=10&Highlight=2,14923>