

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA

REF.: N° 39678/06
RVV

SOBRE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO
25, INCISO FINAL, DE LA LEY N°
6.640, AL INSTITUTO FORESTAL.

SANTIAGO, 27 JUN 2007 *29090

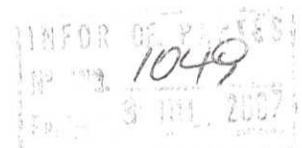
El Instituto Forestal solicita de esta Contraloría General un pronunciamiento relativo al alcance del artículo 25, inciso final, de la ley N° 6.640 -incorporado a ese texto legal por el artículo 32 de la ley N° 18.899- conforme a cuyo tenor las empresas o entidades filiales de la Corporación de Fomento de la Producción -CORFO- requieren de una ley de quórum calificado, en los términos que señala, para concurrir a la formación de empresas, dictamen en el cual, en definitiva, se determine si dentro de las organizaciones a que alude esta norma cabe entender comprendido al peticionario, y, por consiguiente, afecto a la exigencia antes referida.

Al respecto expone, en síntesis, que el Instituto Forestal, junto a otros Institutos, se encuentra incorporado en el artículo 1° de la ley N° 19.701 que "Reforma los Institutos Tecnológicos de CORFO"; que no recibe ninguna transferencia financiera de esta última; que los recursos obtenidos de CORFO provienen de fondos concursables para proyectos a que el Instituto postula, que de los siete miembros de su Consejo Directivo sólo dos son designados por CORFO, y, que el Instituto no corresponde al concepto de filial contenido en la ley N° 18.046, por lo que no procedería considerarlo como tal.

Requerido su informe, la Corporación de Fomento de la Producción, expresa que del texto de la norma en referencia se deduce que el legislador hizo sinónimas las expresiones "empresas" y "entidades filiales" al utilizar la conjunción "o" y no emplear la conjunción "y", ya que sólo en el caso de haber utilizado esta última conjunción la norma se habría puesto en la hipótesis de comprender a dos entidades distintas.

Agrega que la ley N° 19.701, evidenciaría que no existe entre los Institutos Tecnológicos y la CORFO, una relación de dependencia; que al tenor de la Ley de Sociedades Anónimas no se trataría de una filial; que el recurrente no recibe aportes directos de la CORFO y que la jurisprudencia le ha reconocido la naturaleza de persona jurídica de derecho privado, y concluye que, por todo ello, no le afecta la prohibición contenida en el artículo 25, inciso final, de la ley N° 6.640.

A LA SEÑORA
DIRECTORA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO FORESTAL
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA

2

En relación con el asunto planteado, cabe consignar que la última disposición citada establece en lo pertinente que la CORFO, "para concurrir a la formación de empresas o participar en la propiedad o administración de otras distintas a las en que al 31 de diciembre de 1989 tenga porcentaje en su capital social o injerencia en su administración, requerirá de autorización expresa otorgada por ley en conformidad a lo establecido en el inciso segundo del número 21 del artículo 19 de la Constitución Política", y añade que "igual autorización necesitarán para tales actos las empresas o entidades filiales de dicha Corporación".

Ahora bien, al tenor de la norma antes transcrita, la regla que ella contiene se aplica a todas las filiales de CORFO, pues está formulada en términos amplios, precisando, su texto, que comprende tanto a las que revisten el carácter de empresas como a aquéllas que no lo son, es decir, afecta a las personas jurídicas constituidas por la CORFO que no son directamente asimilables al concepto de empresa, cual es el caso de las corporaciones.

En efecto, la interpretación armónica de este precepto, permite inferir que la idea rectora del mismo es declarar que son aplicables a la CORFO, en su calidad de organismo público, el principio general y el requisito previstos en el artículo 19, número 21, de la Constitución Política, y recogidos por el artículo 6 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y a la vez amparar su actual intervención en las entidades en que ella tenía participación o "injerencia en su administración", dejando expresamente establecido que cualquier nueva participación o injerencia en otras asociaciones -nuevas o antiguas no protegidas por esta disposición- requiere de una ley de quórum calificado que la autorice.

En concordancia con lo anterior, es del caso manifestar que la segunda parte del referido artículo 25 alude en lo que interesa a los entes en los cuales la CORFO tiene participación o injerencia en su administración en términos de dependencia de ésta, en lo cual no tiene incidencia alguna la naturaleza de persona jurídica de derecho privado que ellos puedan revestir.

Además, sólo en este predicamento adquiere pleno sentido y resulta indispensable la inclusión en esta norma de la expresión "o entidades filiales" que emplea el inciso en referencia, de la cual perfectamente podría el legislador haber prescindido de aplicarse la hipótesis planteada en el informe de la CORFO en orden a que se utilizaría como sinónimo de empresa. En relación con este aspecto, es útil recordar que tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como de los Tribunales Superiores de Justicia y de la propia Contraloría General, ha precisado que en la interpretación de las normas debe preferirse aquélla conforme a la cual éstas produzcan efectos por sobre las que no los generen.

Así pues, cabría entender comprendidos en dicho concepto, entre otros, al Servicio de Cooperación Técnica, al Instituto de Fomento Pesquero -a quienes la legislación, los reglamentos y la jurisprudencia suelen aludir con la denominación de filiales de la Corporación de Fomento de la Producción- y asimismo al Instituto Forestal que formula la consulta, todos los cuales fueron creados con la concurrencia de la CORFO, como corporaciones de derecho privado.



En este orden de ideas, cabe considerar que tal como lo señala el artículo primero de los estatutos del Instituto Forestal, dicha entidad fue creada por la CORFO junto con el Instituto de Desarrollo Agropecuario, ambos organismos de carácter estatal, con la calidad jurídica de corporación de derecho privado.

Igualmente, conforme a lo dispuesto en el artículo quinto de los mismos estatutos, la CORFO tiene la calidad de miembro activo del Instituto y en tal condición -con arreglo al artículo noveno, letra a)- le compete determinar los aportes anuales ordinarios y los extraordinarios que forman el patrimonio de dicho Instituto, y según el artículo décimo, letra d), designa dos miembros en el Consejo Directivo -entre los cuales se elige su vicepresidente-, sin cuyo consentimiento, en virtud de lo ordenado en el artículo vigésimo, no pueden reformarse sus estatutos y, conforme al artículo vigésimo primero, inciso segundo, no puede acordarse la disolución del Instituto, a lo cual debe añadirse que con arreglo al inciso primero de este último precepto, para dicha disolución se requiere previamente el acuerdo favorable del Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción.

Como puede advertirse, todas estas disposiciones configuran no sólo una injerencia en la administración del Instituto sino una situación de dependencia del mismo en relación con la Corporación de Fomento de la Producción.

A su vez, desde una perspectiva similar, la ley N° 19.701, considera expresamente a la entidad peticionaria, junto con el citado Instituto de Fomento Pesquero y otros organismos que señala, como "Institutos Tecnológicos CORFO", y al hacerles aplicable, en su artículo 1°, inciso segundo, la ley N° 18.196, artículo 11, junto a otras disposiciones legales, les da, en las materias presupuestarias y contables a que se refiere, un tratamiento igual al que regula para las empresas en las cuales el Estado y sus Instituciones o empresas tengan aportes de capital igual o superior al 50% .

Además, desde el punto de vista histórico, debe anotarse que se han dictado numerosos decretos -por ejemplo, los N°s. 314 y 498, de 1991, 63 (E), de 1993, y 662 de 1994, todos del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción- en los cuales se individualiza al Instituto recurrente señalando que tiene la calidad de filial de la Corporación de Fomento de la Producción.

Por último, cabe reiterar que, en todo caso, la regla limitativa en comento, que se establece dentro de la preceptiva orgánica de la CORFO, se inicia prescribiendo la referida obligación expresamente respecto de dicha Corporación de Fomento, de manera que ella no puede, ni en forma directa ni a través de otras asociaciones, intervenir en la administración de nuevas entidades, en los términos previstos en dicho artículo, sin contar con la autorización a que alude ese precepto.

De esta forma, incluso en el evento de estimarse que el Instituto peticionario no está afecto a la limitación en comento, si concurriese a la formación de una nueva empresa ello implicaría, en armonía con lo dictaminado en el oficio N° 17.601, de 1994, que dicho Instituto quedaría habilitado para desarrollar nuevas actividades empresariales en las cuales esa Corporación de Fomento de la Producción, dada su naturaleza de órgano del Estado, se encuentra impedida de participar a menos que una ley de quórum calificado la autorice expresamente para hacerlo.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA

4

En mérito de lo expuesto, cabe informar que es aplicable al Instituto Forestal la norma del artículo 25, inciso final, de la ley N° 6.640, en que incide la consulta.

Transcríbese a la Corporación de Fomento de la Producción y a la División de Auditoría Administrativa.

Saluda atentamente a Ud.



NOEMI ROJAS LLANOS
Contralor General de la República
Subrogante