



Base de Dictámenes

Asociaciones Municipales, aceptación de donaciones de particulares, requisitos, limitaciones, probidad administrativa, estatutos, funciones

NÚMERO DICTAMEN D139N26	FECHA DOCUMENTO 19-03-2026
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 24143/2015, 53651/2015, E127439/2021, E235694/2022, E186/2025

Acción	Dictamen	Año
Aplica	024143N	2015
Aplica	053651N	2015
Aplica	E127439	2021
Aplica	E235694	2022
Aplica	00E186N	2025

FUENTES LEGALES

Ley 18695 art/137 inc/2 ley 18695 art/139 ley 18695 art/141 ley 18695 art/136 ley 18695 art/150 DTO 1161/2011 minsp art/25 POL art/8 ley 18575 art/52 ley 18575 art/53 DFL 382/88 moopp art/9 bis DFL 382/88 moopp art/12A DFL 385/88 moopp art/8 inc/2 ley 18695 art/4 lt/b ley 21600 art/4 ley 21600 art/5 lt/b ley 21600 art/5 lt/e ley 19886 art/1 ley 21634 art/1

MATERIA

Asociación de municipalidades puede aceptar donación de particular, en tanto dé cumplimiento a la normativa y jurisprudencia que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° D139 Fecha: 19-03-2026

I. Antecedentes

Don José Guilisasti Palacios, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Parque Cordillera, solicita un pronunciamiento acerca de legalidad de los convenios que estaría suscribiendo, a vía ejemplar, con Aguas Andinas S.A. para “la realización de gestiones de colaboración y ayuda mutua en parques que son de administración de esta asociación, con el objeto de implementar equipamiento, infraestructura, etc.”. Agrega, que dichos actos “implican la entrega de recursos para la ejecución de programas y planes de acción o para la contratación de personal de apoyo”.

Lo anterior, dado que, en su concepto, si bien las municipalidades no son el principal ente fiscalizador de las empresas colaboradoras, “en el ejercicio de sus funciones han debido realizar o gestionar denuncias por incumplimientos de estas empresas en ejecuciones de obras o proyectos en sus respectivas comunas o bien, lisa y llanamente, canalizar problemas de los vecinos en la prestación de los servicios”.

Para una mejor comprensión de la materia consultada, esta será abordada en acápite separados.

II. Sobre la legalidad de los convenios de colaboración y ayuda mutua que la Asociación de Municipalidades Parque Cordillera habría suscrito con particulares

Sobre el particular, cabe señalar que, en conformidad con lo indicado en el oficio circular N° 24.143, de 2015 -que imparte instrucciones para la atención de solicitudes de pronunciamiento jurídico-, las consultas que se formulen a este organismo fiscalizador deben señalar de manera clara y precisa los hechos y razones que motivan su presentación, supuesto que no se advierte que concurra en la especie, toda vez que, la mencionada consulta ha sido planteada en términos genéricos.

En tales condiciones, y considerando que no se adjuntaron los convenios que dicha organización habría suscrito con los particulares, y que la solicitud del recurrente

solo menciona que estos tienen por objeto implementar equipamiento e infraestructura, sin que pueda vislumbrarse cabalmente la naturaleza de tales acuerdos, esta Contraloría General debe abstenerse, por ahora, de emitir el pronunciamiento solicitado.

III. Sobre las donaciones de particulares a las Asociaciones de Municipalidades

1. Fundamento jurídico

De conformidad a los artículos 137, 139 y 141 de la ley N° 18.695, las municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, se encuentran facultadas para constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, las que dando cumplimiento al procedimiento establecido gozarán de personalidad jurídica.

Enseguida, los artículos 136 y 150 de ese cuerpo normativo disponen, en lo pertinente, que la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones municipales, respecto de su patrimonio, cualquiera sea su origen, como del uso y destino de sus recursos, pudiendo disponer de toda la información que requiera para este efecto.

En este orden de ideas, el artículo 25 del decreto N° 1.161, de 2011, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública -Reglamento para la aplicación de las normas de la ley N° 18.695, referidas a las Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica-, prevé que las asociaciones municipales dispondrán de un patrimonio que estará formado por las cuotas de incorporación, cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; por donaciones entre vivos y asignaciones por causa de muerte que se le hicieren; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos y por erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales, y demás bienes que adquieran a su nombre.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa -contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 53651, de 2015, y E127439, de 2021- ha precisado que la posibilidad que tienen las municipalidades de aceptar donaciones de particulares se encuentra limitada cuando concurren circunstancias que puedan restarle imparcialidad a la autoridad al tomar decisiones en asuntos en los que tengan interés los donantes, toda vez que con ello podría afectarse el principio de probidad administrativa.

En efecto, el principio de probidad administrativa, consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 52 y 53 de la ley N° 18.575, exige de los servidores públicos una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, guardando estricta imparcialidad en sus decisiones.

Así, a mayor abundamiento, el anotado principio exige a la autoridad administrativa y a todos los servidores públicos, en el cumplimiento de sus funciones públicas, la adopción de decisiones razonables e imparciales, de manera

que le impone límites a sus actuaciones, a fin de evitar circunstancias que puedan restarle razonabilidad o imparcialidad en la toma de aquellas en que tenga interés el particular con el que pretende vincularse jurídicamente, aun cuando la posibilidad de que se produzca el conflicto sea solamente potencial.

2. Análisis y conclusión

Ahora bien, en este punto es útil recordar que las asociaciones municipales constituyen el medio a través del cual los municipios cumplen algunas de sus labores, desarrollando al efecto una función pública mediante la cual satisfacen determinadas necesidades de la comunidad local.

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.

En razón de lo expuesto, la jurisprudencia administrativa de esta Sede de Control - contenida, entre otros, en el dictamen N° E235694, de 2022- ha concluido que, a pesar del carácter privado de las asociaciones municipales, a quienes laboran en tales entidades y a sus autoridades -incluidos los alcaldes- les son aplicables los principios básicos del Derecho Público, uno de los cuales es, precisamente, el de la probidad administrativa.

En ese contexto, la limitación establecida para los municipios -de aceptar donaciones de particulares cuando concurren circunstancias que puedan restarle imparcialidad a la autoridad al tomar decisiones en asuntos en los que tengan interés los donantes-, se hace extensiva a las asociaciones de municipalidades, pues, en tanto tales entidades edilicias constituyen o forman parte de dichas organizaciones, el bien jurídico protegido es el mismo.

Corroborando lo anterior, el hecho de que su propia preceptiva le otorga a esta Contraloría General amplias facultades para fiscalizar el patrimonio de estas instituciones, de modo análogo que a los órganos de la Administración del Estado.

En tales condiciones, resulta procedente que la asociación de municipalidades respectiva acepte una donación de un particular, solo en la medida que dé estricto cumplimiento a la normativa y al criterio expresado en este pronunciamiento.

Ahora bien, en relación con ejemplo a que alude la recurrente, referido a convenios que habría suscrito con Aguas Andinas S.A., cabe señalar que, conforme a los artículos 9A y 12bis* del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas -Ley General de Servicios Sanitarios-, las entidades edilicias tienen injerencia directa en el procedimiento de otorgamiento o ampliación de una concesión de servicio sanitario, de modo tal que esa asociación deberá tenerlo presente para los efectos antes anotados.

Con todo, se ha estimado procedente remitir copia de la presentación de la especie a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, a fin de que en el marco de sus competencias analice si los contratos que habría celebrado la aludida concesionaria de servicios sanitarios se ajustan al objeto único o giro exclusivo que dichas empresas deben mantener, conforme al inciso segundo, del artículo 8° del

referido decreto con fuerza de ley N° 382, de 1998.

IV. Sobre los estatutos de la Asociación de Municipalidades Parque Cordillera

1. Fundamento jurídico

De conformidad con el artículo 4º, letra b), de la ley N° 18.695, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente.

Luego, el inciso segundo de su artículo 137 dispone que las asociaciones municipales podrán tener por objeto: a) La atención de servicios comunes; b) La ejecución de obras de desarrollo local; c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, a la seguridad pública, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales; y f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Por su parte, el artículo 4º, de la ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, establece que la finalidad de dicha repartición será la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas.

Luego, su artículo 5º, señala sus funciones y atribuciones, entre otras, las siguientes: b) gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrar las áreas protegidas del Estado así como fiscalizar las actividades que se realicen en ellas; y e) elaborar, ejecutar y coordinar la implementación, así como velar y fiscalizar el cumplimiento de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies, los planes de manejo para la conservación y los planes de restauración ecológica.

2. Análisis y conclusión

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista se advierte que la Asociación de Municipalidades Parque Cordillera se encuentra inscrita en el registro de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y sus estatutos establecen como objeto el de proteger y preservar como patrimonio natural la precordillera y cordillera altoandina de Santiago, incluyendo sus ecosistemas, biodiversidad y recursos hídricos, con un enfoque especial en la conservación de las áreas de las comunas miembros de la organización que bordean la ciudad.

Agregan dichos estatutos, que en el cumplimiento de esa finalidad podrá, entre otras funciones, procurar la protección legal del área comprendida en el proyecto bajo alguna categoría de manejo existente, desarrollar y promover planes de manejo tendientes a proteger y rehabilitar las formas vegetales existentes y proteger los recursos de agua y asegurar la producción de agua para la ciudad.

En dicho contexto, teniendo presente que, de conformidad a la preceptiva citada, le corresponde al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas administrar las

áreas protegidas del Estado, así como fiscalizar las actividades que se realicen en ellas y elaborar los planes de manejo, sin que se haya extendido dicha competencia a otras entidades, es posible concluir que la referida Asociación de Municipalidades carecería de atribuciones para efectuar de propia iniciativa tal función.

Sin perjuicio de lo anterior, atendido que las aludidas asociaciones constituyen el medio a través del cual los municipios cumplen algunas de sus labores, habiendo especificado la normativa - para el caso de la especie- que su facultad debe enmarcarse en la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, resulta menester que el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas se pronuncie, en el ámbito de sus atribuciones, sobre la situación descrita, para lo cual se remiten copia de los antecedentes, debiendo informar a esta Sede de Control dentro del plazo de 30 días, contado desde la recepción del presente oficio.

V. Otra consideración

Finalmente, en otro orden de ideas, cumple con señalar que el numeral primero del artículo 1° de la ley N° 21.634, publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 2023 -cuya entrada en vigor se produjo el 12 de diciembre de 2024-, modifica el citado artículo 1° de la ley N° 19.886, ampliando su ámbito de aplicación, entre otras entidades, a las corporaciones, fundaciones y asociaciones de participación municipal o regional, por lo que los contratos de suministro y prestación de servicios que esas entidades suscriban quedarán sujetos a la normativa contenida en esa ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (aplica dictamen N° E186, de 2025).

Saluda atentamente a Ud.,

VÍCTOR HUGO MERINO ROJAS

Contralor General de la República (S)

*Dice "artículos 9A y 12bis", debe decir "artículos 9 bis y 12 A"