



## Base de Dictámenes

MUN, asociaciones de municipalidades, ejercicio de función pública, facultades, improcedencia desarrollo de actividades económicas, autorización legal

**NÚMERO DICTAMEN**

D160N26

**NUEVO:**

SI

**RECONSIDERADO:**

NO

**ACLARADO:**

NO

**APLICADO:**

NO

**COMPLEMENTADO:**

NO

**ORIGEN:**

DIVISIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

**CRITERIO:**

GENERA JURISPRUDENCIA

**FECHA DOCUMENTO**

26-03-2026

**REACTIVADO:**

NO

**RECONSIDERADO****PARCIAL:**

NO

**ALTERADO:**

NO

**CONFIRMADO:**

NO

**CARÁCTER:**

NNN

### DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 26211/2018, 85/2021, E179234/2022

Acción	Dictamen	Año
Aplica	<a href="#">026211N</a>	2018
Aplica	<a href="#">000085N</a>	2021
Aplica	<a href="#">E179234</a>	2022

### FUENTES LEGALES

Ley 18695 art/4 lt/d ley 18695 art/137 inc/1 ley 18695 art/137 inc/2 lt/e ley 18695 art/145 inc/1 DTO 1161/2011 minsp art/25 lev 1|8695 art/148 CCI art/557/2 POL

## MATERIA

---

Asociaciones de Municipalidades no pueden ejercer actividades económicas. Se desestima reconsiderar el dictamen N° E129432, de 2025.

## DOCUMENTO COMPLETO

---

N° D160 Fecha: 26-03-2026

### I. Antecedentes

Por dictamen N° E195880, de 2025, se atendió una presentación de la Asociación Chilena de Municipalidades y de la Asociación de Municipalidades de Chile, en la que solicitaban la reconsideración de su similar N° E129432, del mismo año.

En ese contexto, esta Entidad de Control aclaró que las asociaciones de municipalidades se encuentran habilitadas para la prestar de servicios de capacitación, los que deben solventarse con arreglo al artículo 145 de la ley N° 18.695, pudiendo celebrar convenios de colaboración con otras entidades de similar naturaleza con el objeto de realizar las aludidas actividades capacitación.

No obstante, en cuanto a la facultad que tienen las asociaciones de municipalidades para realizar actividades económicas de prestación de servicios remunerados, se precisó que se emitiría un pronunciamiento separado sobre la materia.

Al efecto, cabe recordar que los recurrentes argumentan que, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley N° 18.695, se les aplicaría, en forma supletoria, lo dispuesto en los artículos 549 a 558 del Código Civil, señalando el artículo 557-2 de dicho cuerpo normativo que las asociaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines, y que las rentas que se perciban de esas actividades solo deberán destinarse a los fines de la asociación, como ocurre en la especie.

Agregan que, en la práctica, los ingresos que perciben por la realización de actividades de capacitación integran su patrimonio, de acuerdo con el componente “producto de bienes y servicios” del artículo 145 de la citada ley N° 18.695, motivo por el cual se encuentran plenamente habilitados para realizar ese tipo de actividades, de manera remunerada.

Requeridas al efecto, la Subsecretaría de Justicia, la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo y la Dirección de Compras y Contratación Pública informaron sobre la materia.

En particular, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informó, en síntesis, que, del análisis de la jurisprudencia y doctrina vigente, se desprende que las asociaciones municipales carecen de competencia para desarrollar actividades

de prestación de servicios con contraprestación económica, aun cuando sus ingresos se destinen a fines sociales, pues ello constituiría una actividad empresarial que requiere de una habilitación legal específica.

## II. Fundamento jurídico

El artículo 4º, letra d), de la ley N° 18.695, prevé que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.

Luego, el inciso primero del artículo 137 de la citada ley, señala que 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; agregando la letra e) de su inciso segundo, que las asociaciones podrán tener por objeto -entre otros- la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.

Al respecto, el dictamen N° 26.211, de 2018, ha señalado que el objeto de las asociaciones de municipalidades es contribuir al fortalecimiento de las entidades edilicias que las componen, por lo que resulta posible afirmar que las mismas realizan una función pública, que incide, en definitiva, en el desarrollo de las pertinentes comunas.

Por su parte, el inciso primero del artículo 145 de la ley N° 18.695 establece que “Las asociaciones municipales constituidas conforme a las disposiciones del presente párrafo dispondrán de patrimonio propio, que será gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios, y que estará formado por las cuotas de incorporación, cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; por donaciones; 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”.

La misma norma es repetida por el artículo 25 del decreto N° 1.161, de 2011, del Ministerio de 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.

En cuanto a la normativa aplicable a estas asociaciones, el artículo 148 de la misma ley, dispone la aplicación supletoria de los artículos 549 a 558 del Código Civil.

Al respecto, el artículo 557-2 del citado cuerpo normativo, señala que “Las asociaciones y fundaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines. Asimismo, podrán invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración. Las rentas que se perciban de esas actividades solo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio.”

En dicho contexto, en cuanto a la realización de actividades económicas por parte

En dicho contexto, en cuanto a la realización de actividades económicas por parte de las municipalidades, resulta útil recordar que, en conformidad con el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, debiendo actuar dentro de su competencia y según dispone la ley, sin que ninguna magistratura, persona o grupo de estas puedan atribuirse, ni en virtud de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derechos que los que expresamente se les confirieron (aplica dictamen N° 85, de 2021).

Precisado lo anterior, se debe hacer presente que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control ha establecido, entre otros, en el dictamen N° E179234, de 2022, que, como una manifestación del principio de legalidad, los artículos 19 N° 21 de la Constitución Política de la República y 11 de la ley N° 18.695, establecen que el desarrollo de actividades económicas por parte del Estado y sus organismos requiere de habilitación legal, autorización que, dada la materia, debe ser conferida a través de una ley de quórum calificado.

Lo anterior aparece, además, como una consecuencia de lo dispuesto por el artículo 6°, inciso primero, de la ley N° 18.575, en cuanto dispone que el Estado podrá participar y tener representación en entidades que no formen parte de su Administración solo en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quórum calificado cuando ellas desarrollen actividades empresariales.

### III. Análisis y conclusión

Ahora bien, en cuanto a la facultad que tienen las asociaciones de municipalidades para realizar una actividad económica de prestación de servicios remunerados, es preciso mencionar que los objetivos de aquellas deben necesariamente desarrollarse bajo el amparo de las funciones propias de las entidades edilicias, por lo que las disposiciones que las regulan deben entenderse en el marco de la normativa orgánica constitucional que regla las competencias municipales, las que constituyen el límite de los objetivos que deben perseguir las reseñadas entidades de derecho privado.

En ese contexto, del estudio de la normativa y jurisprudencia expuesta, cabe concluir que dentro del ámbito de competencias de las entidades edilicias no se encuentra la prestación habitual de servicios remunerados -como ocurre con los referidos a capacitación-, puesto que el legislador no las ha autorizado para ello (aplica dictamen N° E179234, de 2022).

De esta manera, al no existir una habilitación legal para que las municipalidades puedan efectuar una actividad comercial como la que se menciona en la especie, debe necesariamente concluirse que tampoco resulta posible su realización a través de asociaciones municipales.

Entender lo contrario, implicaría que, por su sola voluntad y mediante la constitución de las referidas organizaciones, los municipios puedan evadir las normas constitucionales y legales que regulan la materia.

En consecuencia, se desestima reconsiderar el aludido dictamen N° E129432, de 2025.

2023.

Saluda atentamente a Ud.,

Por orden de la Contralora General de la República

VÍCTOR HUGO MERINO ROJAS

Subcontralor General

---

POR EL CUIDADO Y BUEN USO  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS