

Valparaíso, 9 de septiembre de 2024

Ref.: Oficio N° 011-2024

En respuesta a la solicitud efectuada por la Comisión Especial Investigadora encargada de las actuaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública y de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud en relación al control y fiscalización del funcionamiento de la Asociación de Municipalidades con farmacias populares (CEI 56), remito a Ud. el informe "Asociaciones Municipales: estudio de su naturaleza jurídica". Este texto fue elaborado por profesionales de Asesoría Técnica Parlamentario.

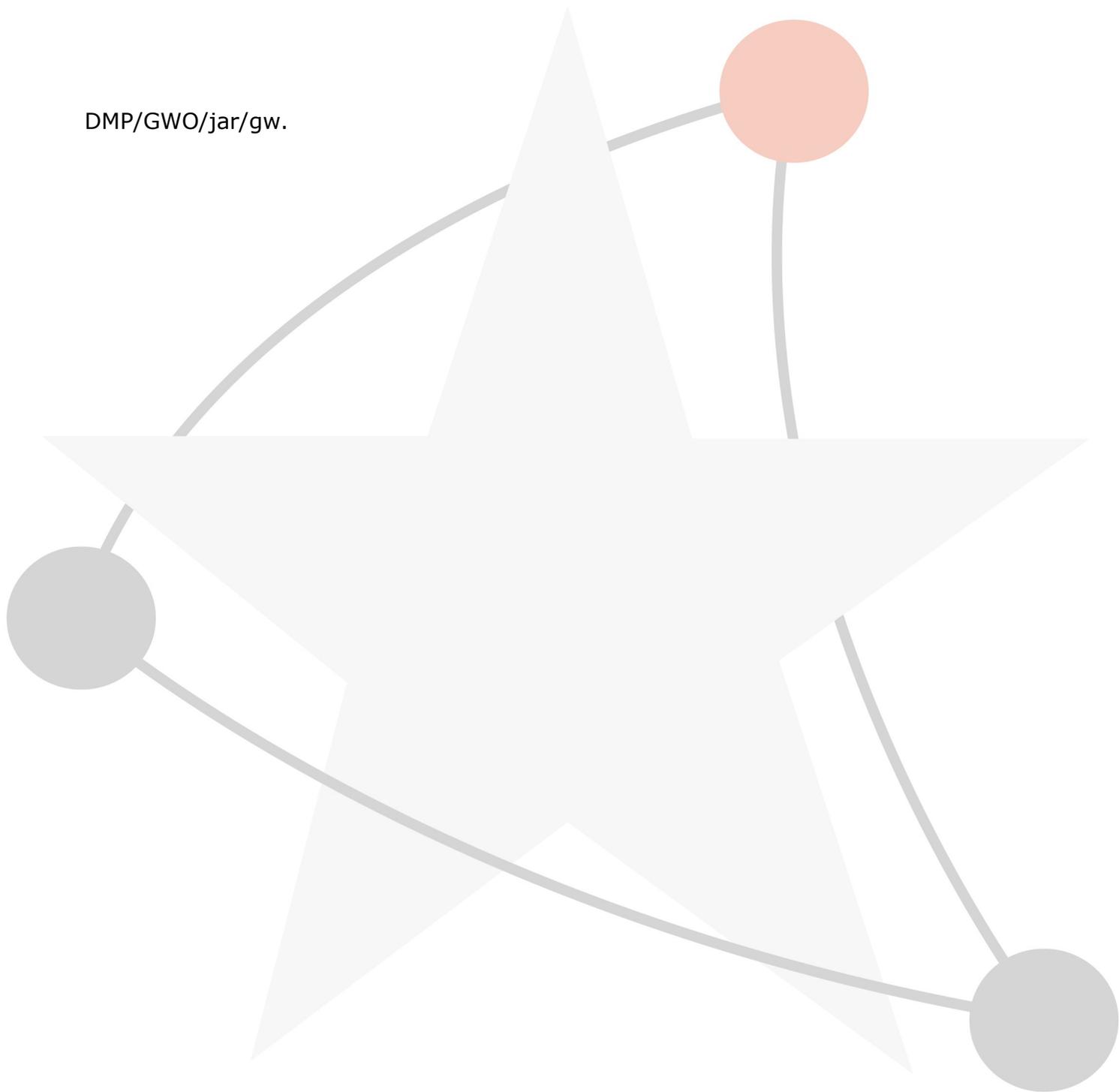
Para cualquier consulta al respecto, la contraparte institucional es la señora Paola Álvarez D, Coordinadora del Área de Análisis Legal, correo electrónico [palvarez@bcn.cl](mailto:palvarez@bcn.cl).

Saludos cordiales;

Diego Matte Palacios  
Director  
Biblioteca del Congreso Nacional

A LA SEÑOR  
EDUARDO DURAN SALINAS  
H. DIPUTADO  
PRESIDENTE  
PRESENTE

DMP/GWO/jar/gw.





# Asociaciones Municipales

## Estudio de su naturaleza jurídica

### Autora

---

María Soledad Mortera De  
Iruarrizaga.

Email: [smortera@bcn.cl](mailto:smortera@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3181

### Comisión

---

Elaborado para la Comisión Especial Investigadora encargada de las actuaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública y de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud en relación con el control y fiscalización del funcionamiento de la asociación de Municipalidades con Farmacias Populares.

Nº SUP: 142711

---

### Resumen

---

Bajo el marco normativo del DFL N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, Ley N°18.695) se puede observar el especial tratamiento otorgado a las asociaciones de municipalidades tras la modificación realizada por la Ley N°20.527 relativa a estas materias, como consecuencia de la reforma constitucional que modificó el artículo 118 de la Carta Fundamental.

En dicho sentido, destaca la posibilidad que tienen las Municipalidades para poder asociarse entre ellas en entidades con personalidad jurídica de derecho privado; o bien optar por celebrar entre sí convenios, carentes de personalidad jurídica.

Bajo el marco de las asociaciones de municipalidades con personalidad jurídica de derecho privado, estas constan en un registro a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante, SUBDERE) cuya composición es de dos o más municipalidades que buscan un mismo objetivo.

En lo relativo a su patrimonio, este se encuentra conformado por distintos aportes, destacando las cuotas de incorporación, ordinarias y extraordinarias de las Municipalidades partícipes de la asociación. La fiscalización de dicho patrimonio radica en la Contraloría General de la República.

A su turno, dichas asociaciones de municipalidades están sujetas bajo el principio de publicidad de la función pública del artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República y demás normas de la Ley N°20.285.

## Introducción

---

A solicitud de la Comisión Especial Investigadora encargada de las actuaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública y de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, se analiza a continuación el marco regulatorio de las municipalidades y de las asociaciones de municipalidades, a fin de determinar la naturaleza jurídica de estas últimas, con el propósito de determinar si pertenecen al ámbito público o al privado.

El tema que aborda este informe y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis de Asesoría Técnica Parlamentaria y por los plazos e información disponibles. No se trata de un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega. El destacado es nuestro.

### I. De las Municipalidades

---

La regulación de las Municipalidades se encuentra consagrada principalmente en el artículo 118 y siguientes de la Constitución Política de la República y en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, Ley N°18.695).

En efecto, y conforme a la Carta Fundamental, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Concejo Municipal (artículo 118, Constitución Política de la República).

Luego, se consigna en el artículo 1° de la Ley N°18.695 lo siguiente:

Artículo 1°. – La Administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas<sup>1</sup>.

A su turno, se debe considerar que las municipalidades están constituidas por el alcalde, quien es la autoridad máxima de la misma,<sup>2</sup> así como por el concejo (artículo 2°).

---

<sup>1</sup> Misma disposición se encuentra en el artículo 118 inciso 4° de la Constitución Política de la República.

<sup>2</sup> Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos periodos (artículo 118 segunda parte Constitución Política de la República).

Cabe precisar que son funciones privativas de las municipalidades, el elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizarse con los planes regionales y nacionales; planificar y regular la comuna y la confección del plan regulador comunal; promover el desarrollo comunitario; aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; aseo y ornato de la comuna (artículo 3°).

Por su parte, son funciones generales de las municipalidades, la educación y cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; la asistencia social y jurídica; la capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la urbanización y la vialidad urbana y rural, entre otras actividades (artículo 4°).

Asimismo, destacan como atribuciones esenciales, el ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles, etc. (artículo 5°).

De esta manera, la gestión municipal, cuenta con a lo menos, el plan comunal de desarrollo y sus programas; el plan regulador comunal; el presupuesto municipal anual; la política de recursos humanos; y el plan comunal de seguridad público (artículo 6°).

Por su parte, se debe tener en consideración que el patrimonio y financiamiento de las municipalidades se componen por los bienes corporales e incorporeales que posean o adquieran a cualquier título; por el aporte que les otorguen los gobiernos regionales respectivos; los ingresos del Fondo Común Municipal de acuerdo a su participación; los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; los ingresos que perciban por sus actividades o por sus establecimientos de su dependencia; los ingresos que recauden por los tributos que la ley les permita; las multas e intereses establecidos a beneficio fiscal, y los demás ingresos que permita las leyes vigentes (artículo 13). Asimismo, las Municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas (artículo 14).

## **II. De las Asociaciones Municipales**

---

### **1) Aspectos generales**

En mayo del año 2009, a través de la Ley N°20.346, se aprobó la reforma constitucional en materia de asociación municipal, modificando a su respecto el inciso 6° del artículo 118 de la Carta Fundamental con el propósito de permitir a los municipios la posibilidad de asociarse entre ellos. Así las cosas, dicha disposición constitucional señala lo siguiente:

Artículo 118 inciso 6°. – Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica

de derecho privado. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se regirá por la citada ley orgánica constitucional.

A su turno, y por medio de la Ley N°20.527 de 2011, se modificó la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, a fin de regular las asociaciones municipales. De esta forma, y en conjunto con el Decreto N°1161 de 11 de abril de 2012 (en adelante, el Reglamento), se establece un régimen para este tipo de asociación.

De acuerdo con el artículo 137 de la Ley, se establece el régimen de las asociaciones de municipales bajo los siguientes términos:

Artículo 137<sup>3</sup>. – Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán 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, **pudiendo** dichas asociaciones **gozar de personalidad jurídica de derecho privado**, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 3º del presente Título.

Las asociaciones 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.
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Así las cosas, y tal como se observa en la redacción del articulado, las asociaciones de municipalidades **podrán** gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Luego, solo aquellas que gozan de dicha

---

<sup>3</sup> En concordancia con artículos 1º y 2º de Reglamento.

característica, pasarán a formar parte de un Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado<sup>4</sup>.

Asimismo, las municipalidades pueden celebrar entre sí **convenios** -debiendo contar con el acuerdo de los respectivos concejos- para asociarse entre ellas **sin requerir personalidad jurídica**<sup>5</sup>, debiendo considerarse los siguientes aspectos: la especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados; los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas; el personal que se dispondrá al efecto; y el municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten (artículo 138)<sup>6</sup>.

La constitución de una asociación de municipalidades será acordada por los alcaldes de las municipalidades interesadas, previo acuerdo de sus respectivos concejos, en asamblea ante ministro de fe (artículo 141 inciso 1°)<sup>7</sup>. Estas asociaciones deberán efectuar una solicitud de inscripción en el Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado, y depositar una copia autorizada reducida a escritura pública del acta de su asamblea constitutiva, de su directorio provisional y de sus estatutos, ante el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (artículo 141 inciso 2°)<sup>8</sup>.

Las asociaciones municipales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de haber efectuado el depósito y registro de acuerdo con las reglas establecidas en la ley (artículo 141 inciso 7°)<sup>9</sup>.

Respecto de su administración, las asociaciones de municipalidades tendrán un directorio, el que podrá estar integrado por alcaldes y concejales, a fin de ejercer la administración de la asociación, estando constituido por un mínimo de 5 integrantes -entre ellos, el presidente, secretario y tesorero-. El presidente del directorio lo será también de la asociación de municipalidades, y le corresponderá a alguno de los alcaldes de las municipalidades que compone la respectiva asociación (artículo 141 inciso 9°)<sup>10</sup>.

En lo relativo a su patrimonio, es pertinente tener en consideración las siguientes reglas:

- a) Dispondrán de un patrimonio propio, el cual será gestionado de acuerdo con la voluntad mayoritaria de sus socios (artículo 145)<sup>11</sup>.
- b) El patrimonio se encuentra conformado por (artículo 145):

<sup>4</sup> De esta forma, cabe destacar que uno de los beneficios de ser parte de este registro, es que pueden recibir subvenciones provenientes de entidades públicas nacionales, así como también puede ser partícipe de fondos concursables o de todo otro aporte de recursos de esa naturaleza (artículo 145 inciso 2° en concordancia con artículo 25 inciso final del reglamento).

<sup>5</sup> Aspecto diferenciador en relación con el artículo 137 del mismo cuerpo legal, en el entendido que las asociaciones municipales se caracterizan por poder tener personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con el argumento de texto.

<sup>6</sup> En concordancia con artículo 3° del Reglamento.

<sup>7</sup> En concordancia con artículo 4° inciso primero del Reglamento.

<sup>8</sup> En concordancia con artículo 4° inciso segundo del Reglamento.

<sup>9</sup> En concordancia con artículo 6° del Reglamento.

<sup>10</sup> En concordancia con artículos 11 y 12 del Reglamento.

<sup>11</sup> En concordancia con artículo 25 inciso primero del Reglamento.

- a. Las cuotas de incorporación **provenientes de las municipalidades** integrantes de esta asociación;
  - b. Cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos, **provenientes de las municipalidades** parte de la asociación;
  - c. Donaciones;
  - d. Por el producto de bienes y servicios;
  - e. 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;
  - f. Y demás bienes que adquieran a su nombre.
- c) Los fondos necesarios para el funcionamiento de las asociaciones, en la parte que corresponda al aporte municipal, se consignarán en los presupuestos municipales respectivos (artículo 139 primera parte).
- d) Los municipios asociados no podrán afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobra contra aquéllos (artículo 139 segunda parte)<sup>12</sup>.
- e) Ninguna asociación municipal creada podrá contratar empréstitos (artículo 140).

En cuanto a los principios aplicables a las asociaciones municipales, estos son el principio de publicidad de la función pública del artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República, así como las normas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración del Estado, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley N°20.285 (artículo 149)<sup>13</sup>.

Sobre su fiscalización, se debe tener en consideración las siguientes reglas contenidas en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades:

- a) Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 136 de la Ley N°18.695, la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones municipales sobre su patrimonio, cualquiera sea su origen (artículo 150)<sup>14</sup>.
- b) Además, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), tiene a su cargo ver el debido cumplimiento de finalidades establecidas en sus estatutos, debiendo además estas asociaciones siempre comunicar sus cambios estatutarios a este Órgano de la Administración del Estado (artículo 144).
- c) Por su parte, a la Dirección del Trabajo le corresponde fiscalizar la situación laboral del personal de las asociaciones de municipalidades, en el entendido que el personal que labore en las asociaciones municipales se rige por las normas laborales y previsionales del sector privado (artículo 147).

---

<sup>12</sup> En concordancia con artículo 26 del Reglamento.

<sup>13</sup> En concordancia con artículo 39 del Reglamento.

<sup>14</sup> En concordancia con artículo 36 del Reglamento.

- d) Asimismo, el Consejo para la Transparencia se encuentra a cargo de fiscalizar aquellos aspectos de su competencia, en relación con las solicitudes de acceso a la información que sean requeridas a las asociaciones de municipalidades (artículo 149)<sup>15</sup>.
- e) Además, el concejo podrá solicitar informes a las asociaciones en que participe la respectiva municipalidad (artículo 79 letra f).<sup>16</sup>
- f) Finalmente, la Unidad de Control de la Municipalidad respectiva, podrá solicitar información respecto del uso y destino de recursos provenientes de aportes entregados por aquella (artículo 29)<sup>17</sup>.

## 2) Naturaleza Jurídica

En relación con la materia, importante es tener en consideración los siguientes elementos al momento de dilucidar la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipalidades, a saber:

- a) De acuerdo con el artículo 137 de la Ley N°18.695, las asociaciones de municipalidades pueden gozar de personalidad jurídica de derecho privado, conforme a las reglas del párrafo 3° del Título VI (es decir, artículo 141 y siguientes). En este sentido, el argumento de texto es claro para observar cuál es su naturaleza.
- b) Cabe tener presente que el propósito de la personalidad jurídica de **derecho privado** radica en la facilidad de obtención de este tipo de asociación, bajo las reglas de los artículos 141 y siguientes de la Ley N°18.695. En contraposición, para crear personas jurídicas de **derecho público**, necesariamente se requiere de la dictación de una ley especial para cada una de ellas; en cambio, y tal como se observa, la misma ley establece un procedimiento a partir del acuerdo de dos o más voluntades representada por los alcaldes de las municipalidades interesadas, previo acuerdo del concejo para crear este tipo de asociaciones.
- c) Como consecuencia de lo anterior, tratándose de personas jurídicas de derecho privado en caso alguno pueden ejercer potestades públicas, así como ubicarse dentro de la organización político-administrativa como una especie de instancia intermedia entre los gobiernos regionales y las municipalidades. A mayor abundamiento, las asociaciones de municipalidades tienen como propósito los señalados en el artículo 137 de la Ley N°18.695 -señalados previamente en el subtítulo anterior- y no uno diverso a los señalados en dicho cuerpo normativo.
- d) En este sentido, es necesario destacar, la historia legislativa de la Ley N°20.346 -Ley que modificó el artículo 118 de la Constitución Política de la República- en atención a que el jefe de la División Jurídico Legislativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional señaló que, las

---

<sup>15</sup> En concordancia con artículo 39 del Reglamento.

<sup>16</sup> En concordancia con artículo 37 del Reglamento.

<sup>17</sup> En concordancia con artículo 38 del Reglamento.

asociaciones de municipalidades se tratarían de personas jurídicas de derecho privado, y que su constitución se sujetaría a un procedimiento simple, ágil y económico (BCN, 2009: 13).

- e) Dicha naturaleza ha sido ratificada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, que al momento de pronunciarse a través del Dictamen N°1527-16, relativo a la naturaleza jurídica de las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales, expresó que las personas jurídicas de derecho privado no integran la Administración del Estado, y que en definitiva la fiscalización que ejerce dicho Ente Contralor se circunscribe a las materias de recursos financieros, de conformidad a lo establecido en los artículos 136 de la Ley N°18.695 y del artículo 25 de la Ley N°10.336 (Contraloría, 2016).

Sin perjuicio de lo anterior -esto es que su naturaleza jurídica sea de una personalidad jurídica de derecho privado- nada obsta a que las asociaciones de municipalidades deban ceñirse a la regulación que se les imponga. En efecto, y tal como se pudo observar en el acápite anterior, dichas asociaciones deben cumplir con una serie de mandatos legales, ligados a exigencias de transparencia y de fiscalización.

Ello se explica, en atención al interés público que representan las mismas municipalidades que se unen entre sí, para poder cumplir con los mandatos establecidos en los artículos 3° y siguientes de la Ley N°18.695, así como con la composición de su propio patrimonio, el que en parte proviene de las mismas arcas fiscales de los municipios, razón por la cual se les exige un estándar de conducta conforme a la protección del bien común; y en razón de ello, distintas entidades públicas – como es la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, entre otros- deben ejercer sus funciones fiscalizadoras, en post de salvaguardar dicho interés superior.

## Referencias

---

### Referencias generales

- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N°20.346 Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal. Disponible en: <http://bcn.cl/3trd7> (septiembre, 2024).
- Contraloría General de la República. Dictamen N°1527-16. Disponible en: <http://bcn.cl/3tt27> (septiembre, 2024).

### Referencias normativas

- Decreto N°100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/2f6sk> (septiembre, 2024).
- Ley N°20.346 Reforma Constitucional en materia de asociacionismo municipal. Disponible en: <http://bcn.cl/2qrax> (septiembre, 2024).
- DFL N°1 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <http://bcn.cl/2f796> (septiembre, 2024).
- Decreto N°2421 fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Disponible en: <http://bcn.cl/2f904> (septiembre, 2024).
- Decreto N°1161 de 11 de abril 2012 Reglamento para la aplicación de las normas de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, referidas a las asociaciones municipales con personalidad jurídica. Disponible en: <http://bcn.cl/2k2b9> (septiembre, 2024).

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)