

**NUEVAS
REGULACIONES
PARA LA
CONSTITUCIÓN Y
EL REGISTRO DE
FUNDACIONES Y
CORPORACIONES:
¿HACIA DÓNDE
VAMOS?**



Pontificia Universidad Católica de Chile
Centro de Políticas Públicas UC
Alameda 340. Santiago, Chile
politicaspUBLICAS.uc.cl

AUTOR
Santiago Orpis¹
Miembro del directorio de la Corporación La Esperanza

EQUIPO SOCIEDAD EN ACCIÓN

DIRECTOR
Ignacio Irarrázaval

COORDINADORA
Dominique Keim

ISBN: XXXXX 978-956-14-3426-4

PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Orpis, S. (2025). Nuevas regulaciones para la constitución y el registro de fundaciones y corporaciones: ¿Hacia dónde vamos?. Centro de Políticas Públicas UC.

1 Agradezco los comentarios de Domingo Poblete, profesor adjunto de la Facultad de Derecho UC. Sin embargo, el análisis y las propuestas expresadas en el documento no lo comprometen, ya que son de mí exclusiva responsabilidad.

CONTENIDOS

1. Introducción	4
2. Proyecto de ley que moderniza el régimen normativo de las corporaciones y fundaciones	5
2.1 Contenido del proyecto	5
2.2 Análisis del proyecto	7
3. Circular 21 del Ministerio de Hacienda	13
3.1 Contenido de la circular	13
3.2 Análisis de la circular	14
4. Conclusiones	21
Bibliografía	23

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil ha estado marcada por un proceso de transformación normativa muy relevante. Tras los cuestionamientos derivados del denominado Caso Convenios se han impulsado, desde el Estado, una serie de reformas legales y administrativas orientadas a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la probidad en el uso de los recursos públicos, tratando así de atender el diagnóstico realizado por el informe de la Comisión Asesora Presidencial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado (2023). Allí, en efecto, se identifican distintas deficiencias en la capacidad estatal para supervisar y articular la relación con las organizaciones de la sociedad civil, que no ha evolucionado sistemáticamente, junto con una creciente tensión entre la autonomía de dichas organizaciones y la necesidad de control público sobre los recursos lo que debilita la eficacia y confianza en conjunto (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2023).

Las corporaciones y fundaciones se enfrentan hoy a un contexto en que convergen nuevas obligaciones provenientes de distintos frentes, como normas presupuestarias que redefinen los mecanismos de transferencia de fondos o circulares administrativas que amplían los requisitos de registro y control. Esta multiplicidad y fragmentación normativa, aunque responde al legítimo propósito de prevenir irregularidades y fortalecer la confianza pública, también plantea riesgos de sobrerregulación, inseguridad jurídica y paralización institucional para un sector que cumple funciones esenciales en la provisión de bienes y servicios públicos, la promoción de la cohesión social y la atención de grupos vulnerables.

En este contexto, el presente documento analiza dos de las iniciativas más relevantes presentadas durante 2025:

- El proyecto de ley —ingresado mediante mensaje presidencial en septiembre de 2025— que moderniza el régimen normativo de corporaciones y fundaciones, fortaleciendo su fiscalización (Boletín 17.817-07).
- La Circular 21 del Ministerio de Hacienda, presentada en agosto de 2025, que actualiza las instrucciones relativas a los registros de personas jurídicas receptoras de fondos públicos, reemplazando la normativa vigente desde 2005.

A partir del examen de su contenido y de sus fundamentos jurídicos, el texto identifica los principales avances y tensiones que ambas medidas introducen en el régimen de las organizaciones de la sociedad civil, evaluando sus efectos sobre la autonomía, la gobernanza y la sostenibilidad del sector. Asimismo, se reflexiona sobre el rol del Estado como garante de un marco regulatorio coherente y proporcional, capaz de equilibrar las exigencias de probidad y control con el reconocimiento del valor público que generan dichas organizaciones. El objetivo final es contribuir a una discusión informada sobre la orientación futura de esta agenda regulatoria, promoviendo una mirada integral que resguarde la confianza, la transparencia y la eficacia de las instituciones sin fines de lucro en su vínculo con el Estado y con la ciudadanía.

2. PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL RÉGIMEN NORMATIVO DE LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES

2.1 Contenido del proyecto

El proyecto de ley que moderniza el régimen normativo de las corporaciones y fundaciones, fortaleciendo su fiscalización, busca dotar al país de un marco jurídico más moderno, transparente y coherente para las personas jurídicas sin fines de lucro, haciéndose cargo así de las debilidades detectadas en el modelo vigente derivado de la Ley 20.500 y del diagnóstico compartido por diversas instancias técnicas que han señalado la necesidad de mayor control, uniformidad y capacidad institucional del Estado para prevenir irregularidades y fortalecer la confianza pública¹.

El contenido del proyecto se estructura en torno a cinco ámbitos principales:

a) Constitución de las instituciones privadas sin fines de lucro

El proyecto, básicamente, reemplaza el título 33 del libro primero del Código Civil, modificando el procedimiento de constitución. A partir de esta propuesta, las personas jurídicas sin fines de lucro se conformarán o constituirán mediante una declaración de voluntad suscrita ante notario o ante un funcionario del Registro Civil o ante un funcionario municipal autorizado, la cual deberá contener la identificación de sus fundadores, su intención expresa de constituir una persona jurídica, el estatuto social y la designación del directorio provisional.

Posteriormente, la organización debe solicitar —dentro de 20 días hábiles— su inscripción en el registro de personas jurídicas sin fines de lucro, administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho ministerio dispondrá del mismo plazo para formular observaciones de legalidad, limitadas a aspectos formales y no discrecionales. En caso de no ser subsanadas se entenderá que se desistió de la solicitud.

En el caso de las fundaciones, corporaciones y asociaciones el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos podrá exigir la acreditación de la dotación de personal, junto con los bienes y derechos² necesarios para el cumplimiento de su finalidad. Para ello, podrá solicitar que se valoren estos últimos y que se informe la manera en que serán aportados, para así determinar si son suficientes para el inicio de sus actividades.

b) Administración de las personas jurídicas sin fines de lucro

La propuesta mantiene al directorio como órgano principal de administración de las personas jurídicas sin fines de lucro, con un mandato de cinco años con posibilidad de reelección. Entre las novedades destacan:

- Exige que cualquier retribución a directores —o a sus parientes que ejerzan funciones en la institución— sea aprobada por la asamblea de socios o por el propio directorio.
- Prohíbe celebrar contratos con los directores o

1 Cabe precisar que el proyecto se aplica exclusivamente a las fundaciones y corporaciones reguladas por el título 33 del Código Civil, quedando fuera de su alcance las organizaciones funcionales y territoriales regidas por la Ley 19.418. Por lo tanto, la modernización normativa propuesta constituye una aproximación más acotada al universo de las organizaciones de la sociedad civil.

2 Los derechos pueden ser de tipo real o personal. Los primeros comprenden derechos que se tienen sobre una cosa —por ejemplo, sobre el uso de un inmueble como domicilio de una fundación. Los derechos personales son aquellos que le permiten a una persona exigirle a otra que cumpla una prestación determinada, como, por ejemplo, la entrega de un monto de dinero a la fundación.

personas relacionadas, salvo aprobación expresa por parte de la asamblea o del directorio.

- Se prohíbe integrar el directorio a quienes hayan sido sancionados por delitos concursales, condenados con pena aflictiva, hayan cometido delitos en el ejercicio de funciones en una corporación o fundación o cuando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos haya establecido una sanción de inhabilitación para ejercer el cargo de director o administrador.
- Para la gestión de la fundación o corporación será obligatorio nombrar una comisión de ética con potestades disciplinarias sobre sus miembros, además de establecer un canal de denuncias y contar con un órgano revisor de cuentas.
- En relación con la disolución de fundaciones y corporaciones se incorporan nuevas causales: (i) el cumplimiento íntegro del objetivo institucional o la imposibilidad de cumplirlo; (ii) la fusión o absorción con otra entidad; y (iii) la decisión firme y notificada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que ordene la cancelación de la personalidad jurídica.

c) Registro público de personas jurídicas sin fines de lucro

El proyecto crea un registro único, digital e interoperable dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que reemplaza al actual registro del Servicio de Registro Civil e Identificación.

En este nuevo registro deberán inscribirse: (i) las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el título 33 del libro primero del Código Civil; (ii) las organizaciones comunitarias funcionales; (iii) las demás personas jurídicas sin fines de lucro reguladas por leyes especiales que determine el reglamento; y (iv) las agencias o filiales en Chile de organizaciones extranjeras sin fines de lucro reguladas en el nuevo título 33 bis del Código Civil.

d) Fiscalización y sanción de las personas jurídicas

El proyecto refuerza las facultades de fiscalización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, incorporando un catálogo de infracciones —que se clasifican en leves, graves y gravísimas— aplicables a la organización, directores, administradores o

representantes legales, con sanciones que van desde amonestaciones y multas proporcionales, hasta la cancelación de la personalidad jurídica.

La aplicación de cada sanción se determinará considerando criterios como el número de miembros de la organización, su función social, la capacidad económica del infractor y el perjuicio patrimonial generado, entre otros factores. El proceso sancionatorio, por su parte, puede iniciarse de oficio o a partir de una denuncia de un tercero. Además, se incorporan:

- Planes anuales de fiscalización basados en criterios de riesgo.
- Auditorías externas obligatorias para entidades que superen un umbral de ingresos definido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Facultad de realizar inspecciones presenciales con funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos investidos con la calidad de ministros de fe.
- Facultad de (i) requerir a la persona jurídica en cuestión que entregue información, como actas de asambleas y sesiones, balances y memorias, libros contables y auditorías, entre otros; (ii) impartir instrucciones generales para la interpretación y aplicación de las normas de esta ley y sus particulares con el fin de que la organización subsane alguna irregularidad relativa al cumplimiento de su objeto —u otra normativa afín—, esto a partir de un hallazgo encontrado en un procedimiento de fiscalización; (iii) realizar inspecciones conforme al Plan Anual de Fiscalización del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y (iv) solicitar información a organismos públicos respecto de las personas jurídicas sin fines de lucro.

e) Otras normas especiales

El texto incluye modificaciones complementarias a distintos cuerpos legales:

- Introduce nuevas disposiciones que afectan a las corporaciones y fundaciones con participación estatal.
- Respecto de las entidades extranjeras, estas podrán inscribirse en el registro público de personas

jurídicas sin fines de lucro para poder desarrollar actividades en Chile. En este caso, estarán sujetas a la normativa aplicable a las personas jurídicas sin fines de lucro, salvo respecto de las excepciones que expresamente disponga la ley o el reglamento.

- Mantiene —en términos similares a la normativa vigente— la obligación anual para las corporaciones y fundaciones de confeccionar una memoria y un balance explicativo de sus actividades, y de entregarlo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

2.2 Análisis del proyecto

Si bien el proyecto de ley busca avanzar en la actualización del marco regulatorio de las personas jurídicas sin fines de lucro al introducir nuevos criterios de transparencia, gobernanza y fiscalización, algunas de las disposiciones planteadas podrían impactar de manera sensible en el funcionamiento y la autonomía de las fundaciones. A continuación, se presentan los principales aspectos que conviene mantener en observación, sobre todo por su riesgo potencial o su complejidad en la implementación.

a) Centralización del control de legalidad en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Una de las modificaciones más relevantes es el traslado del control de legalidad, que actualmente ejercen las secretarías municipales, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Si bien esta medida se justifica por el mayor conocimiento técnico del ministerio, puede generar riesgos de concentración administrativa, demora y discrecionalidad en la revisión de los estatutos. Esto se atribuye a:

- El proyecto menciona la existencia del silencio administrativo positivo si es que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no tiene pronunciamiento en la solicitud de inscripción. Sin embargo, no lo consagra expresamente en

su texto³, dejando un margen de ambigüedad respecto de si es que se requiere que dicho ministerio apruebe expresamente la constitución de la persona jurídica sin fines de lucro, o basta el paso de 20 días sin hacer observaciones para que se considere aprobada. Esto podría traducirse en incertidumbre jurídica para las fundaciones durante el proceso de constitución o modificación de estatutos.

- El informe financiero contempla la contratación de solo diez técnicos jurídicos para la Unidad de Control y Fiscalización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lo que parece insuficiente para todas las nuevas facultades de fiscalización y control que se entregan a esta entidad. Y si el silencio positivo no se aplica, y se requiere de una aprobación expresa de dicho ministerio para la inscripción de una persona jurídica sin fines de lucro en el registro, el proceso de constitución será mucho más lento que en la actualidad.
- El proyecto establece que, en caso de fundaciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos podrá exigir la acreditación de la dotación de bienes y derechos, su valoración y que la forma en que sean aportados sea suficiente para iniciar el desarrollo de sus actividades conforme a sus propios fines. Al aplicar esta potestad, el ministerio podrá retrasar el trámite de constitución no solo por establecerse un trámite adicional, sino porque no aplicaría el silencio positivo en este caso. Se requeriría, entonces, de un pronunciamiento expreso de la autoridad, por el cual da por acreditado que la dotación de bienes y derechos es suficiente para cumplir con los fines de la fundación.
- Asimismo, cuando los fines declarados por la fundación son amplios o de carácter abierto —como, por ejemplo, “contribuir a la superación de la pobreza” o “mejorar los aprendizajes en los niños”—, la exigencia de acreditar que la

3 El proyecto solo dispone lo siguiente: “Con todo, el ministerio podrá objetar fundadamente la inscripción de la asociación o fundación si no se hubieren cumplido los requisitos legales o reglamentarios del caso, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha del ingreso de la solicitud”. Y luego señala: “Si el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no tuviere objeciones a la constitución o si, habiéndolas formulado, estas hubieren sido subsanadas oportunamente, la inscripción en el registro público de personas jurídicas sin fines de lucro se tornará firme y, desde este momento, la entidad gozará de personalidad jurídica”.

dotación de bienes y derechos es “suficiente” se vuelve imposible de estimar de manera objetiva. Ello, porque estos fines no remiten a un resultado verificable o acotado, sino a propósitos generales formulados en términos como “mejorar”, “contribuir” o “aportar”, sin una meta final precisa. En consecuencia, la autoridad podría considerar insuficiente cualquier dotación inicial, provocando discrecionalidad, incertidumbre jurídica y dificultades prácticas para constituir nuevas fundaciones bajo este marco.

- Además, se introduce un elevado grado de discrecionalidad, ya que no se definen los motivos por los que el ministerio puede requerir o no dicha información, y no se precisan criterios claros para que se determine cuándo los bienes aportados son suficientes para iniciar la actividad de la fundación, restringiendo así la autonomía privada y el derecho de asociación. En este sentido, cabe destacar que este examen de idoneidad de los medios para llevar adelante una actividad no existe para constituir otras formas de personas jurídicas sin fines de lucro, ni menos para constituir una empresa, en donde son los socios quienes discrecionalmente deciden si el capital o los medios aportados son suficientes para llevar adelante el propósito de ella.

b) Concentración de facultades sancionatorias y ambigüedad en las causales de disolución

Uno de los aspectos más sensibles del proyecto dice relación con la forma en que se regula la disolución de fundaciones y corporaciones, ya que modifica de manera sustantiva el equilibrio entre control judicial y control administrativo. En efecto, el nuevo marco otorga al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos un rol protagónico no solo en la fiscalización, sino también en la decisión final de disolver personas jurídicas sin fines de lucro, lo que plantea interrogantes sobre la independencia, la proporcionalidad y el resguardo de garantías institucionales. Entre los principales riesgos destacan:

- En cuanto al proceso de disolución de fundaciones y corporaciones, el nuevo proyecto establece que ahora se requiere tan solo una resolución administrativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mientras que antes se requería un pronunciamiento judicial. Aunque existen recursos judiciales que las partes pueden interponer contra esta decisión, resulta complejo que una autoridad política, designada directamente por el presidente de la República, cuente con la atribución de imponer esta sanción a las personas jurídicas sin fines de lucro, ya que este nivel amplio de discrecionalidad podría utilizarse con criterios políticos⁴.
- En esta misma línea, causa preocupación que el proyecto amplía las causales por las cuales una fundación puede ser disuelta, incluyendo formulaciones amplias o de difícil comprobación, como “la realización íntegra del fin”, “la imposibilidad de su cumplimiento” o “la destrucción de los bienes destinados a su manutención”. En la práctica, esto podría implicar que la vigencia de una fundación quede sujeta a una valoración subjetiva respecto al cumplimiento o agotamiento de sus fines institucionales, especialmente en ámbitos donde las metas son de largo plazo, abstractas o de naturaleza social (por ejemplo, la superación de la pobreza, la promoción cultural o la defensa de derechos).
- Asimismo, la causal de “imposibilidad de cumplimiento” podría interpretarse de manera expansiva, permitiendo disolver entidades que atravesasen dificultades financieras o contingencias temporales, sin considerar su potencial de reestructuración o continuidad.

c) Nuevos requisitos de gobernanza y profesionalización

El proyecto introduce un conjunto de nuevos requisitos para los órganos de dirección y administración que, si bien buscan elevar los estándares de probidad, podrían aumentar los costos y la complejidad de

4 Cabe destacar, en este sentido, que otros organismos públicos con facultades similares tienen mayores niveles de autonomía respecto de la autoridad política, o bien cuentan con un diseño que limita las posibilidades de una decisión arbitraria. Por ejemplo, en la Comisión para el Mercado Financiero, que tiene una atribución semejante, la sanción es aplicada por un consejo colegiado cuyos miembros son nombrados por el presidente de la República con acuerdo del Senado.

cumplimiento, especialmente para las fundaciones de menor tamaño o con recursos limitados.

Entre los riesgos más significativos destacan:

- La limitación a la reelección de directores (con un máximo de dos periodos consecutivos), lo que podría dificultar la búsqueda de altos cargos en fundaciones o corporaciones de menor tamaño, o en aquellas originadas por grupos familiares o reducidos.
- El proyecto delega a la asamblea de socios varias decisiones propias de la gestión de las corporaciones, lo que podría terminar por burocratizar su funcionamiento. Entre ellas se incluye la rendición de cuentas por retribuciones a personas relacionadas y la autorización para celebrar contratos con partes vinculadas.
- Aunque se comparte la necesidad de regular con mayor precisión las operaciones con partes relacionadas, sería más adecuado adoptar un marco similar al que establece la Ley 18.046 sobre sociedades anónimas. En dicha ley, para las sociedades abiertas (i) solo se permite la operación si se orienta al interés social; (ii) debe ajustarse en precio, términos y condiciones a los valores de mercado; y (iii) se sigue un procedimiento de aprobación o notificación ante el directorio, que posteriormente informa a la asamblea de accionistas. En cambio, en este proyecto se prohíben todos los actos o contratos con personas relacionadas a los directores, salvo que hubiesen sido autorizados previamente por el directorio o la asamblea, lo que puede obstaculizar la actividad de la fundación o corporación. Por otra parte, la propuesta no exige que la operación deba ser a precios de mercado, lo que otorga un mayor espacio para realizar acciones que oculten la intención de traspasar recursos de una persona jurídica sin fines de lucro a sus relacionados de manera dolosa.

d) Alcance limitado e insuficiente integración del registro público

La creación del registro público de personas jurídicas sin fines de lucro constituye un avance en materia de transparencia y trazabilidad. Sobre todo, es muy valioso que se considere la coordinación con el Servicio de Impuestos Internos (SII), a fin de que el Rol Único Tributario (RUT) sea el identificador universal de las organizaciones que se encuentren en el registro.

Este avance contribuye a homogeneizar la información administrativa, facilita la interoperabilidad entre registros y organismos públicos, y sienta las bases para una futura integración de datos que podría mejorar significativamente la transparencia y la rendición de cuentas del sistema⁵.

Sin embargo, se detectan omisiones que limitan el alcance y potencialidad del registro, entre las cuales se cuentan:

- El registro solo contendrá información relativa a la constitución, modificación, disolución o extinción de las personas jurídicas sin fines de lucro, sin incorporar otros antecedentes relevantes sobre su funcionamiento, tales como memorias, balances financieros o infracciones. Estos datos continuarán dispersos en distintos sistemas y organismos públicos, manteniendo una fragmentación estructural que dificulta la construcción de una visión integral sobre el sector y limita la capacidad del Estado y la ciudadanía para evaluar su gestión, sostenibilidad e impacto social.
- El registro no abarcará la totalidad del universo de organizaciones de la sociedad civil, ya que su aplicación se circunscribe a las entidades reguladas por el título 33 del Código Civil, las organizaciones comunitarias de la Ley 19.418 y aquellas regidas por leyes especiales que determine el reglamento. Quedarán fuera, por tanto, otras formas organizativas que se encuentran en otros

5 Para más información al respecto, véase el siguiente informe de Sociedad en Acción: Registro integrado de las organizaciones de la sociedad civil: ¿Dónde estamos y cómo avanzamos? Disponible en: <https://n9.cl/0trun>

nueve registros que otorgan personalidad jurídica⁶, lo que restringe su utilidad como herramienta de política pública y de fortalecimiento institucional del sector.

- Es positivo que el proyecto incluya una regulación específica para las agencias de personas jurídicas sin fines de lucro extranjeras, permitiendo su incorporación al registro y exigiéndoles el cumplimiento de obligaciones equiparables a las entidades nacionales, previniendo así el uso de organizaciones extranjeras como mecanismo para eludir los deberes de transparencia. Sin embargo, la redacción de la norma parece indicar que la inscripción en el registro no es obligatoria para las personas jurídicas sin fines de lucro extranjeras que deseen operar en Chile. Esto podría traducirse, en la práctica, en una baja utilización de este mecanismo, ya que no existen incentivos suficientes para inscribirse y, por el contrario, se impone una carga regulatoria significativa.
- Tomando en cuenta que el Registro Civil es un servicio público funcionalmente descentralizado y con patrimonio propio que, de acuerdo a su ley orgánica, tiene por objeto principal registrar diversos actos, no resulta adecuado que la función de administrar el registro público de personas jurídicas sin fines de lucro se traspase al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene un objeto no relacionado con esta función, ya que se corre el riesgo de que no se le asignen los recursos suficientes para su operación por no ser prioritario, o bien que los funcionarios de esta repartición pública no cuenten con las competencias necesarias para administrar adecuadamente dicho registro.

e) Fiscalización amplia sin garantías de proporcionalidad

El proyecto de ley introduce mejoras sustantivas en el régimen de fiscalización: se incorporan disposiciones que definen las características de este proceso, existe una determinación de sus efectos jurídicos, una limitación de los mecanismos de reclamación y una mayor claridad de la competencia para fiscalizar, esto en línea con las recomendaciones realizadas por Sociedad en Acción del Centro de Políticas Públicas UC⁷. Sin embargo, persisten inconsistencias normativas que podrían dar lugar a interpretaciones discrecionales y afectar la proporcionalidad del control estatal, como las siguientes:

- Existe una contradicción entre el artículo 9° y los artículos 10 y 11. El primero establece que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos podrá efectuar fiscalizaciones, solicitando cualquier tipo de información, la cual deberá ser entregada “sin demora” por las personas jurídicas sin fines de lucro. Por su parte, los artículos 10 y 11 fijan un listado de antecedentes específicos que pueden ser requeridos y un plazo de diez días para su entrega, lo que se ajusta mejor a los principios de un procedimiento racional y justo.
- El proyecto no establece criterios de riesgo para la selección de organizaciones a fiscalizar, manteniendo un enfoque genérico y discrecional en la definición de casos. Esta omisión resulta relevante considerando las recomendaciones de la Contraloría General de la República⁸ y las propuestas de Sociedad en Acción del Centro de Políticas Públicas UC antes mencionadas, donde se señala la necesidad de avanzar hacia un modelo de fiscalización basado en riesgo, que permita priorizar de manera más objetiva y transparente a las entidades con mayor probabilidad de incumplimiento, esto en función de variables como el volumen de fondos públicos administrados, el nivel de cumplimiento en la

6 (i) Registro de asociaciones gremiales del Ministerio de Economía; (ii) registro público de organizaciones deportivas del Instituto Nacional de Deportes; (iii) registro de sindicatos de la Inspección del Trabajo; (iv) registro de comunidades y asociaciones indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi); (v) registro de comunidades de agua, (vi) de asociaciones de canalistas y (vii) de juntas de vigilancia del Ministerio de Obras Públicas; (viii) registro de instituciones de educación superior y (ix) registro de entidades educacionales del Ministerio de Educación.

7 Para más información al respecto, véase: <https://n9.cl/vrmk9>.

8 Para más información al respecto, véase: <https://n9.cl/vrmk9> y <https://n9.cl/bwr90>.

entrega de memorias y balances, la recurrencia de denuncias o la naturaleza del objeto social. La ausencia de una matriz de priorización basada en riesgo puede derivar en procesos de fiscalización poco focalizados o susceptibles a la arbitrariedad, limitando la eficiencia y la probidad en el uso de recursos públicos.

f) Discrecionalidad en la aplicación de sanciones y falta de objetividad en los criterios de graduación

El proyecto de ley introduce un avance significativo al establecer, por primera vez, un procedimiento sancionatorio formal y estructurado que incorpora los elementos esenciales de un proceso administrativo racional y justo. Entre dichos elementos, destacan la definición de conductas sancionables, la tipificación y gradación de las sanciones según la gravedad de las infracciones y la inclusión de criterios específicos para determinar la proporcionalidad de las penas. Este paso representa una mejora sustantiva respecto de la regulación vigente, caracterizada por su dispersión y ambigüedad.

Sin embargo, al revisar el detalle de las disposiciones se advierten riesgos asociados a la amplitud y ambigüedad de ciertos criterios, los cuales podrían afectar la objetividad y la transparencia en la aplicación de las sanciones. Algunos de estos riesgos son:

- En relación con los criterios para determinar las sanciones, si bien es positivo que el proyecto los enumere, persiste un margen excesivamente amplio de discrecionalidad para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Por ejemplo, el criterio del “rol social” de la institución plantea interrogantes sobre su aplicación práctica y el riesgo de que se establezca una jerarquía arbitraria entre distintos fines institucionales: ¿por qué tendría que ser distinta una sanción de una persona jurídica sin fines de lucro que comete la misma acción ilícita que otra, pero que tiene una finalidad distinta?
- Asimismo, la existencia de una norma abierta que faculta a dicho ministerio a incorporar libremente otros factores no previstos al momento de definir tanto el tipo como la extensión de la sanción introduce un alto grado de subjetividad,

con el potencial de generar inseguridad jurídica y falta de transparencia en el ejercicio del poder sancionador.

- La sanción por funcionar en un domicilio distinto del estatutario es una norma que, en contexto de teletrabajo y tomando en cuenta que hay personas jurídicas sin fines de lucro que van cambiando de lugar en función de sus proyectos o realidades, puede rigidizar excesivamente su funcionamiento.
- El artículo quinto transitorio del proyecto sanciona con la disolución a las personas jurídicas sin fines de lucro que no se hayan inscrito en el nuevo registro dentro del plazo de un año desde la publicación de la ley, lo que parece una sanción excesivamente alta para una entidad que, pese a cumplir con la ley y desarrollar actividades propias a sus fines, no lo haya hecho. Además, esta situación puede generar numerosos problemas prácticos cuyas consecuencias son difíciles de dimensionar para cientos y quizás miles de organizaciones. Por de pronto, ¿la disolución operará de pleno derecho o debe ser declarada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos? ¿Qué sucede con todos los bienes, activos y pasivos, de la persona jurídica en cuestión? ¿Quién se encargará de liquidar dichos bienes? ¿Dejan de estar vigentes sus órganos directivos?

g) Otros vacíos normativos

Si bien el proyecto busca avanzar en la modernización del marco regulatorio de las fundaciones y corporaciones, se identifican vacíos normativos que limitan su capacidad de fortalecer integralmente la transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido, podemos destacar que:

- Resulta llamativo que el proyecto no haya aprovechado la oportunidad para perfeccionar la regulación sobre la obligación de presentar anualmente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la memoria explicativa y el balance de la organización, estableciendo su contenido mínimo, fomentando el uso de modelos estandarizados —como la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU Social)— e incorporando esta información en el registro público que se crea.

- Asimismo, tampoco se considera la necesidad de reforzar la entrega de información anual exigida, lo cual aumentaría la transparencia y prevendría potenciales conflictos de interés, sin que esto necesariamente represente una carga desproporcionada para las organizaciones. De acuerdo con las recomendaciones de Sociedad en Acción del Centro de Políticas Públicas UC (2025), debería considerarse una declaración jurada que certifique: (i) que no se han pagado remuneraciones al directorio; (ii) que no se han efectuado transacciones no permitidas con personas relacionadas; y (iii) una declaración de intereses y patrimonio del directorio.

3. CIRCULAR 21 DEL MINISTERIO DE HACIENDA

La Circular 21 del Ministerio de Hacienda, publicada en el Diario Oficial el 23 de agosto de 2025, deja sin efecto la Circular 42 de 2005 y actualiza las instrucciones relativas a los registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos en el marco de la Ley 19.862 —que crea, justamente, el registro de colaboradores— y la Ley de Presupuestos 2025. Su finalidad es reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la trazabilidad de los recursos públicos transferidos a entidades privadas.

3.1 Contenido de la circular

Se establece que todos los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos que efectúen transferencias, así como las instituciones que aprueben donaciones con beneficios tributarios, deberán llevar registros institucionales. Estos registros deben contener información detallada sobre: (i) las entidades susceptibles de recibir una transferencia, incluyendo su especialización, naturaleza jurídica y antecedentes financieros; (ii) la inscripción de las personas naturales o jurídicas que realicen donaciones a entidades inscritas en el registro, las cuales deban ser autorizadas por el organismo encargado de crear el registro institucional; y (iii) las transferencias realizadas a estas personas jurídicas, las actividades, trabajos y comisiones que se hayan encargado, los recursos públicos recibidos y el resultado de los controles realizados por la Contraloría General de la República y otras entidades fiscalizadoras.

Para estos efectos, en cada transferencia deberá individualizarse: (i) el órgano o servicio que realiza la transferencia; (ii) la entidad beneficiaria, su naturaleza jurídica y otros antecedentes sobre su constitución,

actividades, finalidades y organización; (iii) el monto y la fecha de la transferencia, el procedimiento utilizado para su asignación, su marco legal y el acto administrativo que aprobó el convenio; (iv) el objeto de la aplicación de los fondos públicos; (v) la región o comuna donde la transferencia se materializará; y (vi) los controles de la Contraloría General de la República y otros organismos fiscalizadores.

Los órganos y servicios públicos obligados a llevar registros son responsables de la inscripción de las transferencias en ellos, de manera tal que esta no pueda realizarse sin la inscripción. En caso de una transferencia sin previa inscripción, los funcionarios públicos serán susceptibles de sufrir penas administrativas y la organización receptora de los fondos deberá restituir los valores reajustados conforme al interés máximo convencional. Adicionalmente, las entidades receptoras de fondos deberán mantener actualizados sus antecedentes en el registro.

En paralelo, la circular en cuestión refuerza el rol del registro central de colaboradores del Estado administrado por la Subsecretaría de Hacienda. Este registro unifica digitalmente la información de los registros institucionales que debe ser enviada por cada órgano. Para estos efectos, los órganos responsables de cada registro deberán enviarle las actualizaciones de sus registros mensualmente, dentro de los primeros diez días hábiles, a través de funcionarios formalmente designados y autenticados mediante la Clave Única. Junto con eso, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo registrará y acopiará la información de las transferencias de los municipios. La información de ambos registros se desplegará a través de una página web⁹ y el funcionario público

9 Véase: <https://registros19862.gob.cl/>.

que cargue la información sobre una transferencia será responsable administrativamente de la existencia de la entidad receptora.

Toda la normativa descrita anteriormente es similar a aquella contenida en la Circular 42 de 2003. Sin embargo, la Circular 21 de 2025 incorpora un nuevo capítulo sobre los convenios de transferencia de recursos. En este acápite, siguiendo la regulación establecida en la Ley de Presupuestos 2025, la circular dispone que toda entrega de recursos debe formalizarse mediante un convenio, así como también que, como regla general, las asignaciones a privados deben provenir de concursos públicos transparentes, aunque se reconocen excepciones para entidades privadas beneficiarias: en caso de falta de interesados, existencia de un único beneficiario posible o situaciones de emergencia debidamente fundadas.

En cuanto a su contenido mínimo, todos los convenios, independiente de su beneficiario, deben contener cláusulas específicas que señalen lo siguiente: (i) el objeto del beneficiario; (ii) las actividades a financiar y los gastos permitidos; (iii) la prohibición de establecer compromisos financieros que excedan el ejercicio presupuestario, salvo autorización de la Dirección de Presupuestos (Dipres); (iv) la condición de suscripción del convenio al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 19.862; (v) la obligación de rendir cuentas mediante el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas (SISREC) de la Contraloría General de la República; (vi) la existencia de un plazo de seis meses para que los organismos públicos se pronuncien respecto de las rendiciones de cuentas; (vii) la acreditación de que el receptor ha cumplido con la obligación de rendir cuenta en los convenios anteriores; y (viii) la exigencia de la restitución de los recursos en caso de que hayan sido destinados a una finalidad distinta para la cual fueron asignados o que no hayan sido utilizados o rendidos.

Adicionalmente, las transferencias realizadas a entidades ejecutoras de política pública deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) las entidades beneficiarias deben tener al menos dos años de antigüedad, así como experiencia para ejecutar el proyecto; (ii) deben acompañar una garantía de fiel cumplimiento del contrato por un 5% del monto total de los recursos a transferir, siempre y cuando este supere las 1.000 UTM¹⁰; (iii) el convenio debe considerar el cumplimiento de hitos diferidos en el tiempo para otorgar los recursos; (iv) el convenio podrá autorizar la subcontratación de terceros cuando las actividades subcontratadas no constituyan el objeto principal del contrato, salvo que, sin este modelo, no sea posible ejecutar el contrato; y (v) la prohibición de fraccionar en distintos convenios la entrega de recursos a una misma institución, sobre todo cuando tengan un mismo objetivo dentro de un mismo territorio y provengan de la misma asignación o programa presupuestario.

Por otra parte, para efectos de transparencia, todo órgano público deberá publicar los proyectos adjudicados en su sitio institucional. De la misma forma, las instituciones privadas que reciban transferencias por montos superiores a 2.000 UTM deberán publicar en su sitio web —dentro de los 15 días siguientes a su suscripción— tanto los documentos del convenio como sus estados financieros, balance y memoria anual, junto con otra información, tal como la nómina de su directorio en ejercicio y los recursos recibidos por fecha, monto y organismo otorgante.

Finalmente, la circular establece que el control del cumplimiento corresponde a la Contraloría General de la República, la cual deberá verificar la correcta aplicación de la Ley 19.862, la Ley de Presupuestos y de esta nueva normativa administrativa.

10 Unidad tributaria mensual.

3.2 Análisis de la circular

a) Ambigüedad en la definición de transferencia y sus efectos operativos

La Circular 21 amplía el concepto de “transferencia”¹¹ más allá de lo contemplado en la ley que crea el registro de colaboradores y su reglamento, abarcando cualquier entrega de recursos públicos sin contraprestación, incluso cuando no exista un vínculo formal de subsidio o donación. Si bien esta ampliación busca fortalecer la trazabilidad de los fondos públicos, su formulación amplia y sin precisión legal puede generar efectos no deseados, tanto para las instituciones públicas que operan los registros como para las entidades privadas que reciben apoyos menores.

En este sentido, es necesario precisar que hay transferencias que no son subvenciones, subsidios o donaciones que dan origen a crédito fiscal, así como también resulta cuestionable hacer referencia a la Ley de Presupuestos (Ley 21.722), la cual no define qué es una transferencia, ni cuando una institución es beneficiaria o ejecutora de política pública. Por ejemplo, no queda claro si un premio de reconocimiento, la condonación de una deuda o la entrega de especies (regalos de navidad, cajas de alimentos o implementos deportivos) a una persona jurídica sin fines de lucro es considerado como una transferencia.

Si bien parece positivo que el concepto de transferencia sea amplio, de manera que el registro central de colaboradores del Estado tenga toda la información sobre los trasposos de recursos a entidades sin fines de lucro, se podría generar un efecto operativo y de gestión de información perverso, en el cual:

- Se incorporen al registro todo tipo de transferencias y no solo subsidios, subvenciones o donaciones.
- Producto de este concepto de transferencia tan

amplio se aplican requisitos muy exigentes a las entidades receptoras para la entrega de recursos sin contraprestación (que hoy no son considerados una transferencia), lo que puede terminar marginando de recibir beneficios sociales a personas jurídicas sin fines de lucro que no cuentan con herramientas para cumplir con tan extensa regulación.

b) Riesgo de discrecionalidad y paralización administrativa

La Circular 21 mantiene la regulación de los principales elementos de los registros institucionales de transferencias, incorporando, sin embargo, lo siguiente: (i) una nueva disposición que impide transferir fondos a las entidades que incumplan la Ley 19.862 que crea el registro de colaboradores, los artículos 23 a 29 de la Ley de Presupuestos o los convenios de transferencia; y (ii) una norma por la cual los organismos titulares de los registros institucionales tienen control respecto de la admisibilidad de las personas jurídicas sin fines de lucro, habiendo requisitos que no son del todo claros.

La primera norma plantea problemas jurídicos y prácticos significativos. Desde el punto de vista normativo, si se considera una sanción, vulnera el principio de tipicidad¹², dado que no existe habilitación legal ni reglamentaria previa que permita aplicar una medida de este tipo. Además, contraviene el principio de proporcionalidad¹³ al establecer una consecuencia idéntica para incumplimientos leves y graves. En otras palabras, se aplica la misma sanción a errores menores y a infracciones graves. Esto puede llevar a situaciones injustas o desproporcionadas, donde una omisión formal, como no publicar un documento en el sitio web institucional, tenga el mismo efecto que la falta de rendición de fondos.

En el plano operativo, una disposición tan amplia como

11 De acuerdo con el numeral 5 de la circular, se entenderá por transferencias: (i) aquellas efectuadas a personas jurídicas sin prestación recíproca en bienes o servicios, ya sea que se trate de instituciones privadas beneficiarias o ejecutoras de políticas públicas, en los términos que se indican en el artículo 24 de la Ley 21.722; (ii) subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de estos; y (iii) donaciones que dan origen a crédito fiscal reguladas en el artículo 8° de la Ley 18.985, en el artículo 69 de la Ley 18.681, en el artículo 3° de la Ley 19.247 y en el párrafo 5 del título 5 de la Ley 19.712.

12 Significa que ninguna persona u organización puede ser sancionada si la falta y la sanción no están previamente definidas en una norma. Esta medida busca evitar que la autoridad imponga castigos arbitrarios o por motivos no previstos expresamente en la ley.

13 Implica que las sanciones deben ser justas y acordes con la gravedad de la falta cometida. Busca evitar castigos excesivos o iguales para infracciones muy distintas, asegurando equilibrio entre el error y la consecuencia.

la recién citada permite fácilmente a los organismos públicos congelar la transferencia de recursos, aun cuando no se trata de un incumplimiento grave, o incluso cuando exista una discrepancia respecto de este, dejando un espacio demasiado amplio para la discrecionalidad administrativa. Por ejemplo, si en una rendición de cuentas a una entidad privada le faltase un antecedente formal menor, o incluso tuviese una discrepancia con un organismo público respecto de si la rendición está completa, la corporación o fundación no obtendría la certificación de que ha cumplido a cabalidad con las rendiciones de cuenta de transferencias anteriores y por tanto no podría postular a obtener nuevos fondos públicos por esta vía.

En el mismo sentido, una disposición así puede paralizar a los funcionarios públicos que, por miedo a un pronunciamiento de la Contraloría General de la República, demoren muchos meses en revisar cada una de las normas para determinar si existe algún posible incumplimiento que impida o retrase la entrega de la transferencia.

Por otra parte, la potestad amplia de los organismos públicos para admitir a personas jurídicas sin fines de lucro en su registro es muy riesgosa, ya que da pie para una interpretación arbitraria de los requisitos de admisibilidad a los registros de donatarios o receptores de fondos públicos. Un ejemplo reciente de esto es la negativa de la Subsecretaría de Hacienda a incorporar al registro público de entidades donatarias a la Fundación San Ignacio, sostenedora del Colegio San Ignacio Alonso Ovalle, que lo requería para recibir donaciones con el objeto de entregar becas a estudiantes de escasos recursos, pero que fue rechazada bajo el argumento de que, por tratarse de un establecimiento privado, no cumpliría con el requisito de ser una entidad de beneficio público¹⁴.

c) Sobrerregulación de los convenios de transferencia El aspecto más innovador de la Circular 21 es la

incorporación de un capítulo sobre los convenios de transferencia de recursos, materia que no se encuentra dentro del mandato otorgado por la Ley 19.862. Esta incorporación excede las atribuciones del Ministerio de Hacienda, invadiendo ámbitos propios de otras leyes. De hecho, sus disposiciones se encuentran ya reguladas en la Ley de Presupuestos 2025 y, de manera análoga, en la Ley 19.886 sobre contratos administrativos.

En este sentido, a través de la circular se busca regular un procedimiento administrativo para realizar una transferencia de recursos, procedimiento que incluye los requisitos para contratar con el Estado, para realizar la contratación, diversos aspectos operativos relacionados con el desarrollo de convenios —tales como mecanismos de rendición de cuentas y su aprobación— y la subcontratación.

En términos sustantivos, la circular establece disposiciones similares a la Ley de Presupuestos 2024 y 2025, disposiciones que han supuesto importantes dificultades prácticas respecto a la relación entre los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil, y que han redundado en un aumento de la burocracia en la ejecución de programas públicos¹⁵.

Entre los aspectos de la circular que han sido replicados de la Ley de Presupuestos y que, a su vez, generan más cuestionamientos, se encuentran:

1. Regulación del procedimiento de contratación. La circular establece que la regla general para asignar un convenio será la concursabilidad, permitiendo como excepción la asignación directa en tres casos: (i) si no se hubiesen presentado interesados; (ii) si solo existiese una persona jurídica como posible beneficiario o ejecutor de los recursos; o (iii) en casos de emergencia, urgencia o imprevisto.

Sin embargo, luego, en el numeral 3, señala que el concurso será obligatorio para seleccionar a una

14 Para más información al respecto, véase: <https://n9.cl/oncyp>.

15 De acuerdo con cifras reportadas por la encuesta de Sociedad en Acción (2025) a directores ejecutivos de fundaciones, el 88% de las fundaciones que tienen un convenio con el Estado considera que el control burocrático ha aumentado y un 57% considera que hay más desconfianza por parte del Estado en la labor que realizan. En términos operativos, la encuesta constata que el 51% indica que las licitaciones que se realizaban regularmente no se realizaron, un 49% que no ha tenido respuesta a rendiciones en el tiempo estipulado y un 47% que no se han hecho las transferencias en los plazos acordados. De manera complementaria, y de acuerdo con cifras de Mejor Niñez, el 78% de los concursos de residencias de 2024 quedaron desiertos, mientras que un 46% de las licitaciones de residencias de 2023 y 2024 quedaron también desiertas.

entidad ejecutora de política pública, salvo que una ley (sin señalar cuál) o la Ley de Presupuestos incorporen asignaciones directas.

Así, solo podrán ser objeto de una asignación directa de recursos las personas jurídicas sin fines de lucro que sean directamente beneficiadas por ella, mas no aquellas ejecutoras de política pública que obtengan recursos para realizar programas y actividades en beneficio de terceros. En este grupo se encuentran muchas organizaciones de la sociedad civil que realizan, por ejemplo, planes y programas en favor de personas en situación vulnerable.

Considerando lo anterior, esta norma es más restrictiva que la Ley de Presupuestos 2025, que establece las mismas causales de asignación directa para entidades beneficiarias y para ejecutoras de política pública. Si bien, como se ha planteado anteriormente, es correcto que la concursabilidad debe ser la regla general, resulta indispensable que exista flexibilidad para atender situaciones excepcionales¹⁶, por lo que se debiesen incorporar causales de asignación directa similares a las que se incorporan en la Ley 19.886¹⁷.

En este sentido, es importante reconocer lo difícil que es regular un procedimiento tan relevante y con un uso práctico tan extendido como las transferencias. Esta dificultad implica que la norma debe aplicarse en situaciones y contextos

muy diversos, y que incluso para el regulador son desconocidos, por lo que se debe dejar la suficiente flexibilidad para que la autoridad pueda tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de los ciudadanos. Así, se pone el acento en la fiscalización del buen uso de los recursos y, sobre todo, en el control de la legalidad de la decisión, de manera que la autoridad que tome una decisión que sea arbitraria tenga una sanción relevante, como una multa o el inicio de un sumario administrativo que pueda terminar en su remoción.

Dicho eso, esta nueva regulación se aparta de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos 2025 al prohibir toda asignación directa de transferencias a entidades ejecutoras de política pública. Esto produce, por ejemplo, que en casos de urgencia o imprevisto los organismos públicos no podrán recurrir a organizaciones de la sociedad civil de probada experiencia para apoyar al Estado en superar estos problemas con rapidez, sino que deberán desarrollar un concurso público para asignar los fondos, lo que podría demorar varios meses y terminar perjudicando a los ciudadanos que, por causa de la burocracia, no podrán recibir oportunamente una mejor solución a necesidades que son urgentes.

Así, en un país que constantemente tiene emergencias, y en donde efectivamente existe la capacidad técnica por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil para solucionar de manera rápida

16 Para más información al respecto, véase: Poblete, D. (2024). Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://n9.cl/ec9jp>.

17 De acuerdo al artículo 8 bis de la Ley 19.886, procederá el trato directo o contratación excepcional directa con publicidad en los casos fundados que a continuación se señalan: a) si solo existe un proveedor del bien o servicio, siempre que no exista un sustituto u otra alternativa razonable que permita satisfacer de manera similar o equivalente la necesidad pública requerida; b) si no hubiere interesados para el suministro de bienes muebles o la prestación de servicios, o las ofertas hubiesen sido declaradas inadmisibles, siempre que hubieran concursado previamente a través de una licitación pública y una licitación privada; c) en casos de emergencia, urgencia o imprevisto, en que se requiera satisfacer una necesidad pública de manera impostergradable, siempre que se justifique que, en caso de no realizarse la contratación en un breve plazo, se generarían graves perjuicios a las personas o al funcionamiento del Estado, calificados mediante resolución fundada del jefe superior del organismo contratante, y que, para evitar dichos perjuicios, no pueda utilizarse otro procedimiento de contratación. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones especiales para casos de sismos y catástrofes contenidas en la legislación pertinente; d) si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión puede afectar la seguridad o el interés nacional, determinados por ley; e) cuando, por la magnitud e importancia que implica la contratación, se hace indispensable recurrir a un proveedor determinado debido a la confianza y seguridad que se derivan de su experiencia comprobada en la provisión de los bienes o servicios requeridos. Deberá además estimarse fundadamente que no existen otros proveedores que otorguen esa seguridad y confianza; f) cuando por la naturaleza de la negociación existan circunstancias o características excepcionales del contrato que hagan del todo indispensable acudir a este procedimiento de contratación, según las causales establecidas en el reglamento de esta ley, las que deberán respetar siempre el principio de probidad en la contratación y el principio de transparencia y publicidad, en los términos establecidos en la ley.

y eficaz una serie de problemas públicos, es un error eliminar la alternativa de ayuda que pueden ofrecer dichas organizaciones sin fines de lucro en favor de ciudadanos que requieren de una acción eficaz en un contexto de alta vulnerabilidad.

2. Obligaciones y prohibiciones para todo tipo de transferencias. En este acápite se incorporan diversas disposiciones, bajo el rótulo de obligaciones y prohibiciones a las que debe sujetarse todo contrato, tomando como base las disposiciones establecidas en la Ley de Presupuestos 2024 y replicadas en la Ley de Presupuestos 2025.

De estas obligaciones llama la atención que se otorgue a los organismos públicos un plazo de seis meses para pronunciarse respecto de cada rendición de cuentas que efectúan las organizaciones de la sociedad civil en relación con los fondos asignados. Además, si consideramos que, de acuerdo con la doctrina general de los plazos para la Administración, no existen consecuencias respecto de su vencimiento, estos no son fatales para los organismos públicos, por lo que en la práctica esos seis meses podrían pasar a ser un plazo mínimo y extenderse incluso más tiempo¹⁸.

Lo anterior es crítico para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente para aquellas que deben rendir numerosos y sucesivos hitos, porque las obliga a soportar durante todo ese tiempo el costo de las prestaciones otorgadas al Estado, lo que tiene un costo financiero que solo algunas instituciones pueden cubrir, de manera tal que termina limitando el número de instituciones que pueden colaborar con el Estado. Este problema evidentemente se acrecienta si, arbitrariamente, una entidad pública puede decidir aumentar este plazo.

3. Obligaciones y prohibiciones especiales para transferencias a entidades ejecutoras de políticas públicas. En el numeral 6 de la Circular 21,

siguiendo lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Presupuestos 2025, se establecen normas especiales para entidades ejecutoras de políticas públicas.

Lo primero que salta a la vista en este numeral de la circular es que, tal como en la citada Ley de Presupuestos 2025, no está definido a qué se refiere con el concepto de “entidad ejecutora de política pública”. Lo segundo es que se establecen estas normas especiales para ejecutar un acto administrativo particular a partir de la caracterización de un sujeto “ejecutor de política pública”, cuando lo que en verdad tiene esa característica son los actos que son objeto de la transferencia y no el sujeto.

Así, no existe dentro de la normativa nacional un tipo especial de persona jurídica sin fines de lucro “beneficiaria” y otra “ejecutora de política pública”, sino que, dependiendo del tipo de transferencia que reciban, pueden ocupar uno u otro rol, de manera tal que una misma entidad puede ser beneficiaria y al mismo tiempo ejecutora de política pública si recibiera, por ejemplo, fondos para mejorar la infraestructura de su sede social y, paralelamente, ganara un concurso para desarrollar prestaciones médicas de emergencia.

En cuanto a los requisitos específicos para este tipo de entidades, son los mismos que están señalados en la Ley de Presupuestos 2025. De ellos, hay algunos que llaman la atención porque son excesivamente rígidos respecto a los convenios de transferencia. En primer lugar, se establece como requisito la antigüedad de dos años de una persona jurídica sin fines de lucro desde su constitución —lo que es fácil de burlar, tal como se ha visto incluso en casos prácticos¹⁹—, pero no se establece como requisito la experiencia del equipo de trabajo, que sí debiera ser siempre considerada.

18 Esta doctrina ha sido recogida consistentemente por diversos fallos. Uno de los últimos, correspondiente a la Corte de Apelaciones de Santiago (causa rol 27.113-2024), y confirmado por la Corte Suprema (rol 29.985-2025) el 17 de junio de 2025, señala lo siguiente: “En la teoría general del Derecho Administrativo todavía se afirma que, salvo texto legal en contrario, los plazos no son fatales para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad en la que pudiera incurrir el funcionario”.

19 Para más información al respecto, véase: <https://n9.cl/rsggr>.

Por otro lado, se encuentra el requisito de constituir una boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato por un monto correspondiente al 5% de la transferencia, a todo evento, en circunstancias que ese monto debiera reflejar el riesgo involucrado en el traspaso de recursos, que es distinto en cada caso. En este sentido, debe considerarse que la adquisición de boletas de garantía tiene un costo para la persona jurídica en cuestión y que, dado que estos instrumentos vencen, requieren de un proceso de constante renovación, lo que genera una carga administrativa excesiva. Considerando lo anterior, la norma debiera establecer un monto máximo de garantía, permitiendo al organismo público disminuirlo de manera fundada de acuerdo al riesgo involucrado en la operación.

En tercer lugar, la obligación de publicar en el sitio web de las personas jurídicas sin fines de lucro —cuando reciben transferencias por más de 2.000 UTM al año— información sobre sus órganos de gobierno y sobre los convenios suscritos por el Estado, si bien parece ser loable, no solo exige publicar información que el Estado ya tiene en su poder (memorias, balances, directorios), sino también que esta información pueda tener diferencias con aquella con la que cuenta el Estado a través de distintos registros, lo que puede terminar confundiendo más a los ciudadanos que deseen informarse al respecto, ya que la web podría contener contradicciones.

d) Cuestionamientos a la legalidad

La circular introduce modificaciones que van más allá de la regulación de los registros públicos de transferencias, abarcando materias sustantivas del procedimiento de transferencia y ejecución de recursos públicos a entidades privadas sin fines de lucro, lo que se aleja de las potestades delegadas por la Ley 19.862 y su reglamento al Ministerio de Hacienda. En efecto, el texto no solo regula la información que deben contener los registros, sino también los aspectos vinculados a la selección de beneficiarios, los requisitos de elegibilidad, el contenido de los convenios y la rendición de los fondos transferidos.

Desde el punto de vista del principio de legalidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución, cabe preguntarse si el Ministerio de Hacienda se encuentra habilitado para normar estos aspectos mediante una circular. La Ley 19.862 que regula los registros de personas jurídicas receptoras de fondos públicos solo faculta a dicho ministerio para establecer lineamientos sobre la operación y estandarización de la información contenida en los registros, no para regular el procedimiento de transferencia ni los requisitos sustantivos de los convenios.

Así, la circular parece exceder el mandato legal entregado al Ministerio de Hacienda al incursionar en materias que son propias de una ley (y no, valga la redundancia, de una circular) —esto conforme al numeral 18 del artículo 63 de la Constitución, que reserva a una norma de rango legal la definición de las bases de los procedimientos administrativos. Ello implica que cualquier regulación general sobre la forma de transferir recursos públicos debería tramitarse como ley aprobada por el Congreso Nacional, y no mediante una norma administrativa.

El propio Ejecutivo ha reconocido esta necesidad al impulsar un proyecto de ley de transferencias²⁰ y al incorporar disposiciones similares en la Ley de Presupuestos, tanto de 2024 como de 2025. No obstante, citar esta última como fundamento de la circular no subsana el problema, dado que la Ley de Presupuestos tiene vigencia anual, mientras que la Circular 21 mantendrá su efecto más allá del 31 de diciembre de 2025, generando un vicio de legalidad en su origen.

e) Otros aspectos relacionados a la implementación

Más allá de las materias ya analizadas, la Circular 21 presenta una serie de aspectos que generan dudas sobre su aplicación práctica y su sostenibilidad en el tiempo. En primer lugar, respecto a la fiscalización, la circular parece ampliar el rol de la Contraloría General de la República al señalar que será la encargada de verificar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, la Ley 19.862 que crea el registro de colaboradores solo dispone que los registros creados por dicha ley deben estar a disposición de la Contraloría para facilitar su labor de control, lo que no equivale a otorgarle

20 Boletín 16.628-05.

la fiscalización directa de todas las disposiciones de la ley y su reglamento. Esta interpretación extensiva puede distorsionar el marco de competencias previsto originalmente, además de otorgar nuevas competencias a esta entidad por la vía de una circular y no por la vía de una ley, como lo exigen los artículos 63 y 65 de la Constitución.

En segundo lugar, resulta llamativo que, considerando los cambios que introduce la nueva circular respecto de la normativa anterior, no se haya previsto un periodo de implementación gradual. Esta omisión puede generar dificultades para que tanto los organismos públicos como las organizaciones de la sociedad civil adapten sus procesos y sistemas internos, lo que aumenta el riesgo de errores formales o de incumplimientos involuntarios durante los primeros meses de aplicación.

Por último, el hecho de que varias disposiciones de la Circular 21 se sustenten en normas de la Ley de

Presupuestos 2025 plantea un problema de vigencia temporal y de coherencia normativa. Dado que dicha ley tiene carácter anual, la circular podría mantener efectos más allá de la vigencia de su fundamento legal, o entrar en contradicción con las disposiciones que apruebe la próxima Ley de Presupuestos 2026. Esto afecta la certeza jurídica y puede generar una parálisis administrativa si los organismos públicos deciden suspender transferencias o procesos de registro ante la falta de claridad normativa.

En conjunto, estos elementos reflejan que, si bien la Circular 21 busca fortalecer la transparencia y la trazabilidad de los recursos públicos, su diseño y alcance requieren mayor precisión legal y operativa para evitar riesgos de arbitrariedad, sobrecarga administrativa y descoordinación institucional en su implementación.

4. CONCLUSIONES

La modernización del marco regulatorio de las corporaciones y fundaciones constituye un paso necesario y esperado. Sin embargo, los esfuerzos recientes del Estado, que incluyen diversos proyectos de ley²¹, evidencian una tensión persistente entre la búsqueda de mayor control y la preservación de la autonomía y diversidad del sector.

Tanto la Circular 21 como el proyecto que moderniza el régimen normativo de las corporaciones y fundaciones, fortaleciendo su fiscalización, comparten un propósito legítimo y necesario: mejorar la rendición de cuentas y asegurar el uso correcto de recursos estatales, y con ello contribuir a restablecer la confianza pública. No obstante, su diseño normativo revela desalineaciones importantes respecto de la realidad operativa y la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil. Estas entidades no constituyen un bloque homogéneo: difieren en tamaño, capacidad técnica, origen territorial y fines sociales. Aplicarles exigencias uniformes y crecientes puede traducirse en una sobrerregulación que inhiba la participación ciudadana organizada y restrinja la colaboración público-privada en áreas clave del desarrollo social.

El análisis realizado muestra que los principales riesgos de la nueva regulación se relacionan con la discrecionalidad administrativa, la desproporcionalidad de ciertas medidas y la posibilidad de paralización institucional. Entre ellos destacan:

- La incertidumbre jurídica derivada de normas ambiguas o carentes de habilitación legal clara.
- La rigidez excesiva de los procedimientos de transferencia de recursos, lo cual dificulta la existencia de respuestas ágiles en contextos de emergencia o en proyectos sociales urgentes.

- Los plazos extensos y la falta de sanciones a los organismos públicos en los procesos de revisión y rendición de cuentas, los cuales trasladan costos financieros injustos a las organizaciones de la sociedad civil.
- La duplicidad y falta de interoperabilidad entre registros, lo que aumenta la carga administrativa sin generar una mejora sustantiva en la transparencia.
- La falta de criterios de riesgo y proporcionalidad en la fiscalización y sanción, cuestión que amenaza con aplicar controles y sanciones uniformes a realidades profundamente dispares.

En conjunto, estas tensiones podrían debilitar el ecosistema de la sociedad civil, afectando especialmente a las organizaciones medianas y pequeñas que sostienen buena parte de la acción social en los territorios y que cumplen funciones que el Estado no alcanza a cubrir oportunamente.

Frente a este escenario, resulta imprescindible avanzar hacia una regulación moderna, coherente y proporcional, que refuerce la transparencia y rendición de cuentas sin generar sobrecarga administrativa, que integre criterios de riesgo, proporcionalidad y gradualidad en la fiscalización y en las sanciones, que promueva mayor coordinación institucional y que reconozca la autonomía y el aporte público de las organizaciones de la sociedad civil, lo que significa reconocerlas como aliadas en la ejecución de políticas que trabajan por el bien público y no como meras receptoras de fondos estatales.

Asimismo, a partir de 2026 se planteará una legítima incertidumbre, tanto para las personas jurídicas sin

21 (i) Proyecto de ley de transferencias; (ii) proyecto de ley de beneficiarios finales; (iii) proyecto de ley de transparencia 2.0; (iv) proyecto que modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales; y (v) proyecto de ley que establece la obligación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de transparentar sus ingresos.

finés de lucro como para las autoridades encargadas de transferirles recursos, respecto de: (i) qué normativa será aplicable en esa fecha; (ii) si la Circular 21 continuará vigente; y (iii) si las referencias contenidas en dicha circular respecto a la Ley de Presupuestos 2025 seguirán teniendo efecto en aquellos aspectos donde —potencialmente— se difiera de la Ley de Presupuestos 2026.

En este contexto, resulta fundamental que las autoridades que asuman sus funciones en 2026 actúen con una visión estratégica y de largo plazo. Dicho esfuerzo debe centrarse en la interpretación de la norma basada en la confianza hacia las organizaciones de la sociedad civil, dado que solo así será posible anticiparse y actuar proactivamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Contreras, C., Farías, M., Irarrázaval, I., Jaraquemada, M., Keim, D., Orpis, S. (2025). Lineamientos para el fortalecimiento del proceso de fiscalización que realiza el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santiago. Centro de Políticas Públicas UC.
- Irarrázaval, I; Keim, D; Brandstetter, N; Orta, F; Contreras, C. (2025). Registro integrado de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Dónde estamos y cómo avanzamos?. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Irarrázaval, I., y Keim, D. (2024). Encuesta sobre la relación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil post Caso Convenios. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://l1nq.com/OZi9E>.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2023). *Informe Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado*. Disponible en: <https://l1nq.com/LB9sp>.
- Orpis, S. (2024). Nuevas regulaciones para impulsar la transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://l1nq.com/Xrn5U>.
- Poblete, D. (2024). Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Sociedad en Acción (2025). *Mirada de futuro al rol y desafíos de las OSC: Resultados encuesta 2025*. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://sl1nk.com/Rh9Qq>.

SOCIEDAD EN ACCIÓN

Sociedad en Acción es un proyecto del Centro de Políticas Públicas UC que surge el año 2015 con el objetivo de relevar el rol de las organizaciones de la sociedad civil en Chile, a través del levantamiento de evidencia, datos e indicadores que permitan posicionarla como un tema de interés público.

Este estudio ha sido posible gracias a la donación realizada por las fundaciones Colunga, Olivo, Mustakis y MC.



NUEVAS
REGULACIONES
PARA **IMPULSAR**
LA TRANSPARENCIA
EN LAS
ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD
CIVIL

EDIFICIO PATIO ALAMEDA

Avda. Libertador Bernardo O' Higgins #440, piso 12.

Santiago Centro.

(+562) 2354 5658

www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Centro UC
Políticas Públicas