

LA POTESTAD DICTAMINANTE
DE LA CONTRALORÍA
Y LAS ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES
DE LOS TRIBUNALES

THE COMPTROLLER GENERAL'S POWER
TO ISSUE RULINGS
AND THE COURTS' JURISDICTIONAL POWERS

*Enrique Navarro Beltrán**

RESUMEN: En el presente artículo revisaremos los límites de la potestad dictaminante de la Contraloría General de la República y, especialmente, la circunstancia de que no debe inmiscuirse en las atribuciones propias de los tribunales de justicia.

PALABRAS CLAVES: Potestad dictaminante de la Contraloría General de la República, funciones jurisdiccionales de los tribunales, derogación de las leyes.

ABSTRACT: This article reviews the limits of the ruling power of the Comptroller General of the Republic and, especially, the circumstance that it should not interfere with the attributions of the courts of justice.

KEYWORDS: Dictating power of the Comptroller General of the Republic, Jurisdictional functions of the courts, Repeal of the laws.

Una de las materias que más ha generado debate en los últimos años tiene relación con la facultad de la Contraloría General de la República (CGR) de emitir dictámenes y sus límites, especialmente, en relación con las atribuciones propias de los tribunales de justicia.

* Abogado Universidad de Chile, profesor de Derecho Constitucional Universidad de Chile y Universidad Finis Terrae.

En particular, analizaremos si corresponde, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, que a través de un dictamen se consideren derogadas determinadas leyes y, por lo mismo, si dicho acto administrativo se inmiscuye o no en las atribuciones propias de los tribunales de justicia, sea la propia Corte Suprema (CS) o el Tribunal Constitucional (TC).

Para analizar lo anterior precisamos, en primer lugar, los fundamentos constitucionales y legales de la potestad dictaminante de la CGR. De igual manera, los límites que tiene la facultad, en especial, respecto de las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia. Adicionalmente, aludiremos a la posibilidad de ser impugnados en sede judicial. A su vez, abordaremos el significado de la derogación de las leyes y cómo esto último es una competencia exclusiva de los jueces o, en su caso, del propio legislador.

I. LA POTESTAD DICTAMINANTE DE LA CONTRALORÍA

1. Fundamento constitucional y legal

La potestad dictaminante de la Contraloría General de la República tiene a juicio de la Corte Suprema un fundamento constitucional en el artículo 98, al indicar:

“Que estas normas, con base constitucional en el artículo 98 de la Carta Fundamental, confieren a la Contraloría General de la República facultades para interpretar las normas y de este modo ejercer el control de legalidad que prevé dicho precepto”¹.

La facultad de cualquier afectado por un acto ilegal dictado por un servicio público para solicitar dictamen a la Contraloría General de la República encuentra fundamento constitucional en el artículo 19 n.º 14 de la *Constitución Política de la República (CPR)*, que autoriza a cualquier persona a

“presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.

En armonía con lo anterior, en el ámbito legal, el artículo 8 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado n.º 18575, en su artículo 8º, indica:

¹ CS, rol n.º 4533/2009.

“los órganos de la administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones o, a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o cuando se haga uso del derecho de petición o reclamo”.

Materializando la garantía constitucional aludida, el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Contraloría señala, dentro de las facultades del Contralor General de la República, la posibilidad de que emita dictámenes “a petición de parte o de jefaturas de servicios o de otras autoridades”.

Lo señalado se encuentra ratificado por la Corte Suprema, al señalar:

“que la potestad dictaminante de la Contraloría General de la República tiene su fundamento en el derecho de petición [...]. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración N° 18.595 prescribe en su inciso 1° que ‘Los Órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la Ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites’. Ahora bien, dentro de la normativa orgánica de la recurrida, el artículo 7 de la Ley N° 10.336 dispone que ‘El contralor tendrá las atribuciones y deberes que respecto de él o de la Contraloría señalen esta Ley y demás disposiciones vigentes o que se dicten’. ‘El Contralor dispondrá por medio de resoluciones acerca de los asuntos que son de su incumbencia y que él determine en forma definitiva’. ‘En los casos en que el Contralor informe a petición de parte o de Jefatura de Servicios o de otras autoridades, lo hará por medio de dictámenes’”².

Se trata, en definitiva, de una prerrogativa para

“interpretar la preceptiva legal que incide en el ámbito administrativo, plasmada en informes jurídicos vinculantes para toda la Administración del Estado sometida a su fiscalización, conforme a los artículos 5, 6, 9 y 19 de la Ley N° 10.336”³.

De acuerdo con lo sostenido por el TC, un estudio de la revisión de los antecedentes de la norma constitucional

“da cuenta de que primó la necesidad de mantener radicada en la Contraloría General de la República la competencia para informar –en forma exclusiva y obligatoria– acerca de la extensa legislación administrativa vigente, a fin de evitar la dispersión de interpretaciones y la incerteza que

² CS, rol n.° 16.864/2018.

³ CS, rol n.° 22023/2018, 4.12.2018.

ello podría traer consigo. Lo cual, además, se estimó como una medida relevante para asegurar la 'correcta aplicación' de esas leyes y reglamentos por las autoridades concernidas, especialmente cuando a través de su ejercicio abusivo pudieran llegar a dictarse actos administrativos lesivos para los funcionarios o los privados"⁴.

Del mismo modo, se ha fallado que la potestad dictaminante

"ha venido cumpliendo una función relevante como mecanismo de control de la actuación de los órganos de la Administración del Estado, sin perjuicio de lo cual debe sujetarse, rigurosamente, a los términos con que ha sido atribuida por la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva, correspondiendo velar por esta sujeción al Poder Judicial"⁵.

Así, si el dictamen contralor es jurídicamente irreprochable,

"sólo el Poder Legislador podría retomar su potestad normativa para cambiar la jurisprudencia administrativa, total o parcialmente, sobre la base de una diferente apreciación interpretativa de las normas involucradas"⁶,

pero que se encuentran sujetos a control judicial, por cuanto

"no existen actos estatales exentos de revisión jurisdiccional. Sea en virtud del derecho a defensa jurídica, asegurado en el artículo 19, N° 3, incisos primero y segundo, de la Carta Fundamental, sea porque entre las bases generales de la Administración del Estado el artículo 38, inciso segundo, del texto supremo prevé que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, por ambos y otros preceptos esenciales a la vez, es que cualquier acto de la autoridad puede ser objetado en sede judicial, respecto a su plena conformidad a Derecho"⁷.

2. Definición

Cabe recordar que el excontralor Arturo Aylwin ha expresado sobre esta facultad:

"El órgano contralor tiene amplias atribuciones para impartir instrucciones o emitir dictámenes a requerimiento de los ministros de Estado,

⁴ TC, rol n.º 6900/2'19, c. 5.

⁵ TC, rol n.º 8998/2020, c. 13.

⁶ TC rol n.º 3.283/2016, c. 17.

⁷ TC, roles n.ºs 415/2004, c. 13 y 2009/2011, c. 31. Igualmente, rol n.º 3.283/2016, c. 15.

jefes superiores de servicio u otras autoridades. También puede hacerlo a petición de funcionarios o de particulares cuando, habiéndole solicitado éstos a la administración activa, no se hubiere emitido pronunciamiento alguno o se haya denegado el derecho pretendido”⁸.

Precisamente por lo mismo, se ha sostenido que

“otro medio de fiscalización que se reserva Contraloría es la emisión de dictámenes, al amparo de atribuciones generales que en tal sentido le acuerdan los artículos 6, 9 y 19 de su ley orgánica...”⁹.

Como consecuencia de lo señalado, el ex Contralor General de la República Enrique Silva Cimma, ha sostenido al efecto que el control de legalidad

“puede ser previo o a posteriori. En el primer supuesto, se trata de que el acto sea controlado antes de su ejecución y, por lo tanto, de que no llegue a ejecutarse si es ilegal. En lo segundo, se aprueba o tacha el acto una vez ejercitado y, por lo tanto, en este último evento se procurará o su anulación o la reparación de los daños que el acto ilegal causó en la administración como a terceros, según corresponda”¹⁰.

Ciertamente, la potestad dictaminante tiene fundamento en la propia Carta Fundamental, al conferirle a la Contraloría el control de legalidad de los actos de la administración¹¹. Especialmente relevancia adquiere en materia municipal dado que dichos actos están exentos de toma de razón¹².

El dictamen corresponde, sin duda, a un acto administrativo, tal como también lo ha reconocido el propio órgano contralor¹³.

Doctrinariamente ha sido conceptualizado por algunos como un juicio fundado que, respetando el precedente, constituye la jurisprudencia ad-

⁸ AYLWIN (2001), p. 608.

⁹ ARÓSTICA (1991), p. 159.

¹⁰ SILVA (1996), vol. III, p. 46.

¹¹ Véase nota 1.

¹² Por lo mismo, se ha expresado que “si bien las resoluciones municipales se encuentran exentas del trámite de toma de razón y sólo están afectas a registro, por lo que los decretos alcaldicos relativos a personal rigen ‘in actum’, esto es, desde la fecha de su dictación y posterior notificación al afectado, la exención de la toma de razón que beneficia a los actos municipales no significa que éstos queden al margen del control de legalidad, ya que el Órgano Contralor puede emitir dictámenes sobre todas las materias sujetas a su control, conforme lo reconocen los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República, artículos 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 10.336 y artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695, sobre Municipalidades”. Rol n° 5959/2010, 1.09.2010.

¹³ CGR, dictamen 45191/2004.

ministrativa que permite unificar con igualdad la interpretación de la legislación administrativa¹⁴.

Sin embargo, tradicionalmente se ha expresado que el dictamen no es jurídicamente otra cosa que la manifestación de la opinión del Contralor sobre una cuestión¹⁵.

El actual Contralor precisa que se trata de un informe en derecho o interpretación jurídica emanada de la CGR sobre materias que son de su competencia. A través del dictamen,

“el Contralor resuelve consultas jurídicas formuladas por los propios órganos de la Administración del Estado, por un funcionario o por un particular”;

haciendo presente que los aludidos informes

“constituyen verdaderas interpretaciones de la ley, respecto de la forma en que ésta debe ser entendida, son instrucciones para los jefes de servicios y fiscales, y, por tanto, vinculantes”¹⁶.

Para Eduardo Soto Kloss se trata de:

- a) actos administrativos que emite la CGR unilateralmente;
- b) pueden ser ilegales o arbitrarios;
- c) pueden agraviar y de modo directo a los sujetos a quienes conciernen, sea funcionarios o particulares y, finalmente,
- d) son plenamente recurribles ante la jurisdicción ordinaria y en especial a través del recurso de protección¹⁷.

II. EFECTO DE LOS DICTÁMENES Y LIMITACIONES

1. *Obligatoriedad a los funcionarios*

El dictamen es

“un acto de consulta formulado por los Ministerios o Jefaturas de Servicios en materias de competencia de la Contraloría General o un acto de respuesta a peticiones de particulares o funcionarios que reclamen el reconocimiento de derechos que les sean desconocidos por la administración y siempre que las situaciones que los afecten importen una

¹⁴ DE LA CRUZ (2019), p. 21.

¹⁵ ARGANDOÑA (1981), p. 239.

¹⁶ BERMUDEZ (2011), p. 403.

¹⁷ SOTO (2012), p. 695.

violación de normas cuyo cumplimiento corresponda fiscalizar al organismo contralor”¹⁸.

Estos dictámenes son obligatorios para los funcionarios públicos afectados, según lo indica el artículo 9 de la Ley Orgánica aludida. Así, por ejemplo, se ha señalado por la judicatura en el ámbito municipal¹⁹.

Así lo ha precisado la doctrina, al expresar que el organismo contralor

“realiza control jurídico mediante la emisión de dictámenes que, cuando inciden en las materias administrativas que específicamente señala el artículo 6° de su ley orgánica, constituyen la jurisprudencia administrativa y por ende, tienen carácter vinculante para la administración (Ley n.° 10336, artículo 5°, inciso 3°, y 19)”²⁰.

Tal opinión es reafirmada por otro destacado autor, al hacer presente que

“tales dictámenes vinculan a quienes los solicitan, y a quienes deban aplicarlos (art.9 y 6 y 17 y 19 LOCGR), y no sólo a ellos sino también a quienes siendo particulares se relacionan con la administración, la cual se encuentra vinculada por aquella jurisprudencia contralora constituida por esos dictámenes”²¹.

De este modo, como han señalado nuestros tribunales superiores de justicia, el control jurídico de la CGR se lleva a efecto

“por medio del pronunciamiento que debe hacer sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y resoluciones de los jefes de servicios, a través de la emisión de dictámenes jurídicos que, en materia administrativa, deben observar las reparticiones públicas que los soliciten, y mediante la fiscalización en el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo”²².

La obligatoriedad de los dictámenes ha sido ratificada en la reciente jurisprudencia, al expresar que aquellos

¹⁸ AYLWIN (1996), p. 320.

¹⁹ Véase CS, rol n.° 7890/2010, 10.12.2010, donde se expresa: “la Municipalidad recurrida se encuentra obligada a cumplir el Dictamen N° 38.280 de la Contraloría General de la República en virtud de lo dispuesto en los artículos 98 de la Carta Fundamental y 10 y 6° de la Ley N° 10.336, en relación con los artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695”.

²⁰ AYLWIN (1996), p. 172.

²¹ SOTO (1982), p. 377.

²² CA de Santiago, 4 de abril de 2007, rol n.° 5711-2006, confirmado por CS, rol n.° 2008-2007

“tienen fuerza obligatoria para los organismos de la Administración Estatal afectos a su control, según lo señala el artículo 9º de la Ley N° 10.336, y pueden ser expedidos justamente a petición de los organismos sujetos a su fiscalización como expresamente lo indica el inciso 5º de la norma indicada”²³.

Como expresa la doctrina procesal, el dictamen tiene una naturaleza administrativa, de carácter vinculante solo para los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública, esto es, para la Administración del Estado, pero no revisten semejante fuerza respecto de los afectados en sus derechos los que pueden acudir a los tribunales de justicia en protección de sus derechos²⁴.

2. Límites a la potestad dictaminante

En lo tocante a las limitaciones respecto de la potestad dictaminante, el legislador ha previsto dos situaciones en las que no resulta procedente, como son los asuntos litigiosos y aquellos que se encuentran sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia²⁵.

En tal sentido, se ha señalado que el estudio de la legalidad de una resolución exenta de un servicio público y que daba inicio a un procedimiento fijación de tarifas “no es por su naturaleza, de carácter litigioso, esto es, de aquellos asuntos propensos a mover un litigio o pleito”²⁶. Del mismo modo, tampoco se estima como sometida al conocimiento de los tribunales, desde que

“no versan sobre ella las medidas cautelares prejudiciales y “no se pidió tampoco declaración de nulidad o ilegalidad ni se acreditó que existiera en tramitación demanda o recurso presentado ante tribunal alguno”²⁷.

Por último, se ha resuelto en recursos de protección en que no ha sido parte la Contraloría General, pero se ha pretendido hacer valer la obligatoriedad de los dictámenes, que estos no tienen tal carácter para los tribunales y solo pueden ser considerados como antecedentes ilustrativos²⁸.

²³ CS, rol n.º 2199-2018.

²⁴ MATORANA (2017).

²⁵ De acuerdo con el artículo 6, inciso 3º de la LOC de la CGR: “La Contraloría no interviene ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”.

²⁶ CA de Santiago, rol n.º 8317-2005, confirmado por la CS, rol n.º 2199-2006.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ CA de Santiago, recurso de protección, rol n.º 89-89, en sentencia de fecha 19 de mayo de 1989. Tal recurso se declaró sin lugar, resolviendo en su considerando 5º: “que los dictá-

III. IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS DICTÁMENES

En general se ha estimado que los dictámenes pueden ser impugnados por la vía de recursos de protección.

1. Procedencia del recurso de protección

Así, la Corte Suprema ha confirmado una sentencia de Corte de la Apelaciones de Santiago recaída en una protección, en cuyo considerando séptimo dispone:

“Que tampoco es efectivo que no puede recurrirse de protección en contra de un dictamen de la Contraloría, porque ésta los emite de acuerdo con sus facultades. En efecto, aunque, al emitir un dictamen, la Contraloría lo hace dentro de sus atribuciones y aun de sus obligaciones, en la forma no puede considerarse este acto arbitrario o ilegal, pero su contenido puede serlo y, al igual que una resolución pronunciada por un juez competente, pero contrariando una disposición legal, puede y debe ser enmendada por la autoridad superior, así un dictamen de la Contraloría por la autoridad judicial competente, en este caso la Corte de Apelaciones respectiva”²⁹.

En el mismo sentido y de manera categórica, ese tribunal de justicia ha declarado respecto de la Contraloría General de la República:

“el artículo 20 de la Constitución es claro para incluir como tal a todo aquel que sea autor de un acto u omisión ilegal y arbitrario que provoque amenaza, perturbación o privación del legítimo ejercicio de los derechos que señala, de tal manera que, al no estar expresamente excluido el Organismo Contralor, no debe existir duda en cuanto a que puede ser sujeto pasivo de este recurso”³⁰.

Lo señalado ha sido reiterado en recientes sentencias de la Corte Suprema:

“distinto es el control judicial de la función dictaminadora de la Contraloría General de la República, aspecto que no conduce a desconocer las

menes de la Contraloría agregados a esta causa si bien significan un aporte valioso en relación con el fondo del problema planteado en el recurso, esto es, la legalidad o ilegalidad con que se habría tomado el acuerdo que dio origen a las sociedades en cuestión, es lo cierto que tal problema escapa al objeto de la protección solicitada, tal como se dijo anteriormente; además, tales dictámenes no obligan a este Tribunal y a lo sumo podrían ser considerados como antecedentes ilustrativos en relación con la cuestión que nos preocupa”.

²⁹ CA de Santiago, 16 de enero de 1989, en recurso de protección, rol n.º 427-88.

³⁰ CA de Santiago, 13 de septiembre de 1989.

potestades de las que se encuentra investido el órgano fiscalizador, sino a esclarecer si en el uso de tal facultad se ha incurrido en ilegalidades o arbitrariedades que conculcan alguna de las garantías del artículo 20 de la Constitución”³¹.

En este mismo sentido, el expresidente de la Corte Suprema Urbano Marín señala:

“Aunque con arreglo al inciso primero del artículo 8º de la Ley N° 10.336, las resoluciones definitivas que dentro de su competencia dicte el Contralor –entre las cuales pueden comprenderse los dictámenes de orden jurídico– no serán susceptibles de recurso alguno ante otra autoridad, esos informes del Organismo pueden ser revisados por los Tribunales. Porque, como se apuntó antes, ellos configuran actos administrativos y pueden ser materia del recurso de protección que establece el artículo 20 de la Constitución Política para amparar el legítimo ejercicio de la mayoría de los derechos fundamentales que asegura a todas las personas el artículo 19 del mismo texto”³².

Sobre la materia, la Corte Suprema ha sentenciado que los dictámenes de la Contraloría General de la República obligan a la Administración; por ello, al afectado no le cabe ya actuar ante la autoridad administrativa contra tal pronunciamiento, sino ante los órganos jurisdiccionales por medio de las acciones procesales pertinentes. Y si se trata de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, será apto el recurso de protección, sin perjuicio de que queda siempre a salvo la posibilidad de recurrir a otras acciones que establezcan las leyes, desde que el recurso referido constituye solo un medio para que la acción de la justicia sea más operante y eficaz³³.

La misma doctrina continúa confirmando invariablemente el máximo tribunal de justicia, al disponer:

“un dictamen de la Contraloría General de la República puede ser corregido por la autoridad judicial competente, en la especie, por la vía del recurso de protección”³⁴.

³¹ CS, rol n.º 2779/2019. En el mismo sentido, rol n.º 20.504-2018.

³² MARÍN (2012), p. 153.

³³ CS, 3 de octubre de 1989, en *Revista de Jurisprudencia*, n.º 86, Santiago, sec. 5, p. 186.

³⁴ CS, 5 de noviembre de 1990, *R.G.J.* n.º 129, p. 111. Se indica en la referida sentencia: “Que del referido sentido y tenor literal del artículo 20 de la Constitución Política de la República, así como de la historia fidedigna de su establecimiento, resulta inconcuso que el recurso de protección –con arreglo al indudable sentido y alcance que impone la interpretación de su contenido literal- tiene por finalidad precisamente asegurar que cada uno y todos los funcionarios y las autoridades, individuales o colegiados, del Estado –sin distinción de nivel,

En otra sentencia de la Corte de Apelaciones, en su parte resolutive manifiesta que corresponde a los tribunales de justicia conocer de las disputas entre partes y de acuerdo con lo consagrado en el artículo 4° del *Código Orgánico de Tribunales* el conocimiento de todos aquellos asuntos judiciales que se promuevan en el orden temporal dentro del territorio de la república cualquiera que sea la naturaleza o calidad de las personas que intervengan con excepción de la Contraloría General respecto de los juicios de cuentas³⁵.

Del mismo modo, la Corte de Apelaciones, conociendo de un recurso de protección interpuesto por un particular afectado en una licitación pública por infringir la Contraloría General de la República las bases de la licitación mediante pronunciamiento hecho en un determinado dictamen, aquel tribunal resolvió que, si bien reconoce que las normas constitucionales y legales le otorgan una competencia y “funciones primordiales” de velar por el control de juridicidad de los actos de la Administración, sin embargo,

jerarquía y naturaleza alguna— y cada persona o grupo de personas particulares, en el ejercicio de sus facultades y derechos —constitucionales, legales o reglamentarios— se encuadren en sus actos u omisiones al imperio del derecho en lo concerniente al ejercicio de los derechos y garantías establecidos en los citados números del artículo 19 antes mencionado, de manera tal que con ellos ninguna persona o autoridad, en sus manifestaciones de voluntad o en su dejar de hacer respecto de ellos, cause a otro privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de esos derechos y garantías. En la jurisprudencia, los Tribunales Superiores han declarado admisible recursos de protección interpuestos de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Política, en contra de actos de Ministros de Estados, de jefes de servicios nacionales, regionales o provinciales, de la Administración descentralizada, tanto de servicios o instituciones semifiscales, de empresas estatales o municipales; o de organismos autónomos, como las universidades o las municipalidades”. Al efecto Eduardo Soto Kloss ha precisado que la acción puede dirigirse contra “persona natural o jurídica, particular o autoridad, cualquiera sea ésta, si la administración, el juez, el legislador o el Contralor”. SOTO (1982), p. 309.

³⁵ CA de Santiago, 2 de agosto de 1990, recurso de protección rol n.º 177-90, confirmada por sentencia de 5 de noviembre de 1990 de la Corte Suprema. En dicha sentencia se precisa: “Que el recurso de protección contempla el artículo 20 de la Constitución Política del Estado ampara al que por causa de acto u omisiones arbitrarios o ilegales sufre privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos establecidos en los números que indica su art. 19, disposición amplia que faculta a cualquier persona, para interponer el recurso ante la Corte de Apelaciones contra actos u omisiones también de cualquier persona natural o jurídica, lo que concuerda con el principio general de que compete a los Tribunales de Justicia conocer de las disputas entre partes y consagrado en el art. 4° del Código Orgánico de Tribunales al disponer que corresponde a dichos Tribunales el conocimiento de todos aquellos asuntos judiciales que se promuevan en el orden temporal dentro del territorio de la República cualquiera que sea la naturaleza o calidad de las personas que intervengan con la sola salvedad respecto de la Contraloría General de la República de las causas de cuentas que le corresponde conocer”. Concluyéndose que por lo anterior: “un Dictamen de la Contraloría General de la República puede ser corregido por la autoridad judicial competente, o sea, en este caso, por la Corte de Apelaciones de Santiago”.

sobre la base del principio de jurisdicción y el propio artículo 73 de la *Constitución Política*,

“el proceder expuesto en el recurso no puede ni ha de substraerse de manera alguna a ese control superior que de todos los asuntos temporales y por mandato de la Constitución corresponde exclusivamente y privativamente a los tribunales de justicia, si el examen de la situación particular de que se trate lo haga exigible de modo manifiesto[...].”³⁶.

Cuestión que ha sido ratificada recientemente por la Corte Suprema que ha indicado:

“conforme al inciso primero del artículo 76 de la Carta Magna “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la Ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos”. Precisado lo anterior, es un hecho pacífico en el pleito que en el Dictamen N° 22.856 la recurrida procedió a interpretar las cláusulas del contrato de prestación de servicios profesionales a honorarios celebrado con fecha 15 de mayo de 2015 entre Elena Beckdorf Henderson y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, relacionando dichas estipulaciones con lo prevenido en el artículo 11 del Estatuto Administrativo, con los preceptos pertinentes de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, y con algunos dictámenes del órgano de control atinentes a la materia controvertida. Empero, al proceder de este modo, y considerando que la recurrente no ostenta la calidad de funcionario público, es manifiesto que la recurrida se ha arrogado funciones jurisdiccionales de las que no se encuentra investida, toda vez que la facultad dictaminadora que le confiere el artículo 6° de la Ley N° 10.336 no se extiende, desde luego, a la solución de controversias jurídicas que, por su propia naturaleza, deben ser conocidas y resueltas por la judicatura ordinaria”³⁷.

En palabras del presidente de la Sala Constitucional, Sergio Muñoz G., un dictamen puede ser efectivamente impugnado ante los tribunales de justicia mediante el recurso de protección de garantías constitucionales. De ahí que

“el ejercicio de la función jurisdiccional de modo alguno interfiera con la potestad dictaminante, pues, mientras la primera atañe a un conflicto

³⁶ CA de Santiago, 28 de mayo de 1996, rol n.º 1.175-96.

³⁷ CS, rol n.º 2779/2019.

concreto que ha sido promovido ante los tribunales de justicia, sin consideración de la clase de persona o sujeto que intervenga, la segunda es una decisión e interpretación jurídica vinculante solo para ciertos sujetos, en tanto no haya sido alterada o revertida por la propia Contraloría o por los tribunales de justicia”.

Así las cosas:

“el elemento central de la distinción en cuestión, es el efecto relativo de las sentencias, en relación con el asunto controvertido entre sujetos determinados sometido al conocimiento de los tribunales, éstos interpretan el derecho y lo aplican (subsunción en la norma) resolviendo en un sentido determinado, decisión que es válida solo para las partes”³⁸.

Siguiendo al mismo autor, la función jurisdiccional, graficada como aplicación del derecho al conflicto concreto,

“implica que el sentido y alcance que se dota a la norma en la sentencia, produce sus efectos para ese solo caso, sin una pretensión de generalidad ni alcance distinto”.

Mientras tanto, la potestad dictaminante

“no surge como resultado de un juicio, ni de un proceso en que se abra a la posibilidad de que ‘las partes’ prueben o intervengan en la defensa de sus derechos, sino que simplemente la Contraloría se pronuncia o informa a la luz de lo que expongan los interesados y de los antecedentes de que disponga”³⁹.

En palabras de Manuel Daniel Argandoña, la potestad de dictaminar no es un juicio, solamente

“es el ejercicio de una potestad de dictaminar que la ley otorga a un órgano que en este caso no es jurisdiccional, sino de control administrativo; no hay, por eso, un proceso en el cual se abra, ampliamente, la posibilidad de que ‘las partes’ prueben o intervengan activamente en la defensa de sus derechos. La Contraloría se pronuncia o informa o dictamina a la luz de lo que exponga el peticionario y de los antecedentes que el servicio proporcione”⁴⁰.

³⁸ MUÑOZ (2017).

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ ARGANDOÑA (1976), p. 66.

2. *Doctrina administrativa*

En fin, conviene tener presente lo afirmado por dos destacados juristas chilenos, en el ámbito del derecho constitucional y el derecho administrativo, quienes al informar en derecho en materias sometidas a su conocimiento han señalado que:

“De la letra, el origen y la historia del su establecimiento, se desprende claramente que el recurso de protección regulado en el citado artículo 20 de la Constitución Política puede impetrarse contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario que cause amenaza, perturbación o privación de algunos de los derechos cautelados, quien quiera sea su autor. La disposición es amplísima en este sentido y la Contraloría General de la República no está excluida como eventual sujeto pasivo de dicho recurso. Un dictamen de la Contraloría General de la República, en cuanto puede declarar o negar derechos con efectos directos y lesivos para terceros, dada su condición de vinculante para la Administración del Estado, es impugnabile jurisdiccionalmente; y constituye indudablemente, en ese caso, aún si le negare su carácter de decisión, una amenaza cierta de lesión de derechos, de los que puede reclamarse por vía del recurso de protección”⁴¹.

3. *No se pueden afectar derechos adquiridos*

La jurisprudencia ha calificado como arbitraria la conducta de la CGR y atentatoria del derecho de propiedad toda vez que “ha afectado su derecho de dominio sobre la asignación profesional que con efecto retroactivo Gendarmería le ha pagado”⁴². En otras palabras, si ya se habían cumplido las condiciones legales para recibir la asignación, se consideró injusto el exigir que se devuelva lo percibido con anterioridad al dictamen de Contraloría que reconoce el derecho.

4. *Deben cumplirse los principios de un justo y racional proceso*

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido consistente en cuanto a señalar que el órgano contralor no puede apartarse del principio de imparcialidad, ordenando la invalidación de un acto administrativo dictado por la

⁴¹ SILVA y ARGANDOÑA (1988), pp. 100-101.

⁴² CA de Santiago, rol 6552-2006, confirmado por la CS en rol n.º 770-2007.

Administración, puesto que semejante actuar importaría desconocer garantías esenciales del administrado, entre ellos, el derecho a un debido proceso administrativo, emanado de una autoridad imparcial, sin un resultado pre-determinado⁴³.

Así, el órgano contralor se encuentra impedido de exigir la invalidación, en tanto, esa determinación corresponde exclusivamente a la autoridad administrativa que sustancia el procedimiento. Sobre el particular la Corte Suprema ha señalado:

“tal orden claramente vulnera lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, del cual se colige que Contraloría únicamente puede instruir el inicio de un procedimiento de invalidación, que deberá ser realizado por el órgano administrativo, en este caso Dipreca, como lo ha señalado con anterioridad esta Corte Rol N° 47.610-2016”⁴⁴.

En el marco de dicho procedimiento, el afectado podrá hacer valer sus derechos esenciales afectados⁴⁵.

IV. LÍMITES AL ACTUAR DE LA CONTRALORÍA, EN RELACIÓN CON LAS POTESTADES DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

1. A la CGR le corresponde efectuar un control formal y en modo alguno la jerarquía de las normas

En cuanto al control de legalidad, se ha señalado por cierta jurisprudencia que dicho control sería más bien de carácter formal. Así se expresa:

“El parecer de esta Corte es que el control de legalidad de los actos de la administración que la Contraloría está autorizada a realizar es de carácter meramente formal, sin que se estime pertinente que, ejerciendo dicho control, pueda revisar la jerarquización de los fines de las normas y procedimientos sometidos a su dictamen, pues dicha tarea es propia del legislador y de la misma administración, en el ejercicio de sus funciones de gobierno, pero a través de las entidades especializadas en cada área del quehacer público. En último término, frente a posiciones discordantes entre partes, son los tribunales de la República, esto es, los órganos

⁴³ CS, roles n.ºs 3027/2018, 47610/2016 y 41751/2017.

⁴⁴ CS roles n.ºs 41.751/2017, 3028/2018 y 44.326/2017.

⁴⁵ CS, rol n.º 3027/2018, 28.06.2018.

jurisdiccionales, los llamados naturalmente a intervenir y resolver cada caso. No parece adecuado pensar que el órgano contralor pueda entrar a calificar la legalidad de fondo de todos los asuntos que pasan por su revisión, pues ello lo transformaría en un supra organismo que tendría siempre la última decisión sobre cualquier materia vinculada al derecho público, aun cuando estuvieren involucrados intereses de particulares”⁴⁶.

2. Lo contencioso administrativo es competencia de los tribunales de justicia

De forma tal que no le corresponde actuar como órgano contencioso administrativo, lo que es propio de la competencia de los tribunales de justicia. En suma:

“la Contraloría no constituye un ente que pueda tener intervención y facultad de decidir en lo contencioso administrativo, pues dicha materia, en ausencia de tribunales especializados, que serían los llamados especial y naturalmente a conocer de este tipo de asuntos, queda en manos de los Tribunales ordinarios de justicia, lo cual se realiza en la práctica bajo la forma de diversos procedimientos: por ejemplo el juicio ordinario para el caso de ejercerse la acción de nulidad de derecho público, o bajo la forma de los diversos reclamos de ilegalidad establecidos en también diversas leyes y que abarcan, igualmente, variados aspectos, o en fin, a través de las también diversas reclamaciones administrativas de que disponen los particulares, todo lo cual no es del caso detallar con mayor profundidad, pues lo dicho tiende simplemente a dejar sentado que la Contraloría General de la República no constituye un órgano jurisdiccional que pueda resolver materias que afectan a intereses ya consolidados de particulares o empresas”.

La propia Corte Suprema ha reconocido al recurso de protección como instrumento válido⁴⁷.

Por lo mismo, se ha cuestionado por algunos autores la utilización de los dictámenes como una forma de decisión de conflictos entre particulares y la Administración, esto es, como una respuesta a particulares que concurren a la Contraloría⁴⁸. Ello ha motivado, precisamente, que se resalta que la potestad dictaminante jamás podrá tener por propósito resolver conflictos

⁴⁶ CA de Santiago, rol n.º 5711-2006, cons. 11º, confirmado por la CS, rol n.º 2008-2007.

⁴⁷ CS, rol n.º 4241/2016.

⁴⁸ LETELIER (2005), p. 304.

entre partes, que es lo propio de los tribunales de justicia⁴⁹. Eduardo Aldunate también expresa que, en términos jurídicos, la CGR

“se alza con pretensiones de superior jerárquico del respectivo órgano al no limitarse a emitir un pronunciamiento sobre la legalidad o ilegalidad de su proceder, sino que al ordenarle un modo concreto de actuar, esto es, al ejercer una facultad o poder de instrucción que el ordenamiento no le otorga”⁵⁰.

3. La CGR no debe intervenir en materias propias de los tribunales de justicia

Dicha jurisprudencia –más reciente– de algún modo pone en duda la tesis finalista del órgano contralor, particularmente frente a peticiones de terceros, en cuanto ello pueda importar ejercicio de facultades propias de los tribunales. En efecto:

“Que un parecer contrario al expresado conduciría a un estado de incerteza jurídica, con fuerte impacto en lo económico, puesto que siempre estaría latente la posibilidad de que, frente a determinada actuación de algún instituto u órgano de la administración del Estado, cualquier persona que se sintiere afectada o que incluso invocara derechos genéricos, podría recurrir a la Contraloría General de la República, la que tendría la última palabra en todos los casos en que interviniera, como ya se adelantó, y por razones no sólo de forma, sino que también sustantivas, de tal suerte que los particulares nunca tendrían la posibilidad de concretar asuntos o negocios cuya autorización dependa de alguna autoridad administrativa, en tanto dicha entidad de control no se pronuncie sobre cada uno de tales asuntos. Ello incluso podría obligar a quienes quisieren hacer uso de algún beneficio o autorización concedida por cualquier entidad administrativa a indagar, de modo previo a la concreción de cualquier obra o negocio, el parecer del órgano contralor, lo cual no parece pertinente, porque ello importaría extender el control burocrático de dicha institución a niveles jurídicamente insostenibles”.

Se concluye:

“Que, lo anteriormente indicado, además, se llevaría a cabo mediante la utilización de procedimientos, por parte de la entidad recurrida, que

⁴⁹ ROMAN (2017), p. 411.

⁵⁰ ALDUNATE (2005), p. 28.

no se avienen con la correcta defensa de los intereses que cada uno de los involucrados en el asunto de que se trate pueda llevar a cabo. Es así como en este sentido, se advierte que la actividad fiscalizadora que ha llevado a cabo la Contraloría en el caso que se analiza, viene a constituir una suerte de sustituto de la actividad jurisdiccional, sede esta última en la que naturalmente se deben resolver conflictos entre partes, como se dijo anteriormente. Aceptar el criterio que esta Corte rechaza importaría que la normativa de fondo y los procedimientos pertinentes quedarían expuestos a una constante relativización, lo cual resulta incompatible con una actividad regulatoria, ya que la existencia de tales procedimientos garantiza que las decisiones de la autoridad se adopten con la transparencia y publicidad que requieren las actuaciones administrativas, particularmente cuando, como en el presente caso, han de tener impacto económico. En suma, este Tribunal no comparte la tesis finalista, en virtud de la cual el órgano contralor de la República ha emitido un juicio sobre el fondo del asunto, puesto que, reconociendo que tiene facultades para pronunciarse sobre consultas de particulares, no puede realizar una acción invasiva de las atribuciones de otros órganos de la administración del Estado”⁵¹.

Ello ha sido reiterado en otros fallos⁵².

En concordancia con lo anterior, en el marco de un dictamen que interpreta cláusulas contractuales, se ha sentenciado:

“al proceder de este modo, y considerando que la recurrente no ostenta la calidad de funcionario público, es manifiesto que la recurrida se ha arrogado funciones jurisdiccionales de las que no se encuentra investida, toda vez que la facultad dictaminadora que le confiere el artículo 6º de la Ley N° 10.336 no se extiende, desde luego, a la solución de controversias jurídicas que, por su propia naturaleza, deben ser conocidas y resueltas por la judicatura ordinaria”⁵³.

En definitiva, le está vedada a la CGR arrogarse facultades propias de los tribunales de justicia, debiendo limitarse a exteriorizar la interpretación que los órganos de la Administración del Estado deben dar a la regulación de una cierta institución⁵⁴.

⁵¹ CA de Santiago, rol n.º 5711-2006, *op. cit.*

⁵² En el mismo sentido véanse los roles n.º 2224-2006, de 27 julio de 2006; n.º 4617-2006 de 2 de octubre 2006 y n.º 4614-2006 de 5 de octubre de 2006.

⁵³ CS, rol n.º 2779/2019, 6.06.2019.

⁵⁴ CS, rol n.º 8863/2018, 26.11.2018.

4. Amplio respeto al principio de juridicidad

En todo caso, como lo ha señalado la Corte Suprema, la CGR

“en su actuación debe respetar la Constitución y la ley y se encuentra sometida al principio de legalidad, correspondiendo a los tribunales de justicia verificar y ejercer el control jurisdiccional de sus actos a través de las acciones contencioso administrativas que se interpongan”.

Incluso, hace presente que el órgano contralor

“debe inclinarse frente a la jurisprudencia de los tribunales, lo que es fundamental para el orden institucional y particularmente válido cuando ésta es uniforme y permanente en el tiempo”

por cuanto la jurisprudencia, “con mucho mayor énfasis que en otras ramas del derecho, es fuente del derecho administrativo”, integrando así el denominado “bloque de la legalidad, siendo obligatoria para el ente contralor”⁵⁵. De esta forma, como también lo ha puntualizado la misma Corte Suprema, en principio, no puede quedar excluida la Contraloría del recurso de protección⁵⁶.

En suma, como ha señalado el TC, todo dictamen puede ser impugnado en sede judicial, debiendo sujetarse al principio de juridicidad, que le impide arrogarse prerrogativas radicadas en los demás poderes del Estado, entre ellos, la prohibición de ejercer funciones judiciales; a lo que debe agregarse que los conflictos de derechos entre privados deben ser resueltos por los tribunales de la república⁵⁷.

En el mismo sentido, ha sentenciado que, siendo la CGR parte de la Administración del Estado (artículo 1º, inciso segundo, de la Ley n.º 18575), es indudable que sus actos son recurribles ante los tribunales, incluyendo sus dictámenes o declaraciones de juicio (artículo 3º, inciso sexto, de la Ley n.º 19880); esto es, aquellos actos en que dicha entidad fiscalizadora informa – con alcance general y efectos retroactivos– acerca de las leyes y reglamentos que rigen a la Administración (artículos 5º, inciso tercero, 6º, inciso primero, y 9º incisos quinto y sexto, de la Ley n.º 10336)⁵⁸.

⁵⁵ CS, rol. n.º 2791/2012, 3.07.2012.

⁵⁶ CS, rol n.º 10499/2001, 12.01.2012. En efecto, afirma la Corte que, a través del tiempo, se han interpuesto recursos de protección en contra de las siguientes actuaciones de la Contraloría General de la República: dictámenes, resoluciones recaídas en sumarios administrativos sustanciados por órganos de la Administración o por la propia Contraloría, para obtener que se tome razón de un acto o cuestionando la toma de razón realizada, y por último del trámite de registro, existiendo muy pocos casos que se refieran a otras materias.

⁵⁷ TC, rol n.º 6900/2019.

⁵⁸ TC, rol n.º 3283/2016.

En todo caso, de acuerdo con lo sentenciado por la Corte Suprema, la CGR al emitir la potestad dictaminante debe tener en consideración la igualdad ante la ley, la buena fe y la seguridad jurídica⁵⁹.

5. No le corresponde analizar el mérito u oportunidad

De acuerdo con lo establecido en la LOC de la CGR y, en particular, el artículo 21 B⁶⁰, la función de control que ejerce dicha entidad

“debe desarrollarse dentro de los márgenes que apunten al examen de la regularidad adjetiva del procedimiento sancionatorio, en oposición al escrutinio del mérito de la decisión final adoptada, caracterizada esta última por convicción que, conforme a los elementos reunidos en el expediente sancionatorio, se forma el órgano llamado a decidir acerca del sentido en que ha de emitirse la resolución que zanja la investigación”⁶¹.

De este modo, no resulta ajustado a la normativa al

“prevalecer en relación con la ponderación de los elementos reunidos en el sumario y la procedencia de la imputación formulada en el mismo, de modo improcedente, un parecer alternativo a aquel plasmado por la autoridad administrativa competente para resolver”⁶².

Así las cosas, la función de control

“debe desarrollarse dentro de los márgenes que apunten al examen de la regularidad adjetiva del procedimiento sancionatorio, en oposición al escrutinio del mérito de la decisión final adoptada, caracterizada esta última por la convicción que, conforme a los elementos reunidos en el expediente sancionatorio, se forma el órgano llamado a decidir acerca del sentido en que ha de emitirse la resolución que zanja la investigación”.

De este modo,

“cuando la Contraloría procede del modo en que lo ha hecho en la especie, hace prevalecer en relación con la ponderación de los elementos reunidos en el sumario y la procedencia de la imputación formulada en el mismo, de modo improcedente, un parecer alternativo a aquel plasmado por la autoridad administrativa competente para resolver”⁶³.

⁵⁹ CS, rol n.º 41254/2019, 10.06.2020.

⁶⁰ “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

⁶¹ CS, rol n.º 16442/2018, 18.12.2018.

⁶² *Ibid.*

⁶³ C.S., rol n.º 39.183/2019, 19.06.2020.

No cabe, por tanto, una evaluación de mérito y jurídica⁶⁴ como ocurriría en caso de que se pretendiera que la decisión de la autoridad administrativa se ajuste a la apreciación que sobre los hechos pudo formarse la entidad de control, sin invocar vicios de legalidad que afecten la regularidad de la investigación desarrollada⁶⁵.

V. LA DEROGACIÓN DE UNA NORMATIVA ES MATERIA QUE CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA O, EN SU CASO, AL PROPIO LEGISLADOR

Tal como explicaremos la determinación de la derogación de un determinado cuerpo normativo legal es competencia de los tribunales de justicia o, en su caso, del legislador.

1. La derogación de una norma legal debe ser declarada por un tribunal

En primer lugar, la derogación de una ley es una labor esencialmente radicada en los tribunales de justicia, en consideración a sus facultades constitucionales jurisdiccionales a que alude el artículo 76 de la CPR.

En tal sentido, la determinación de la ley vigente en un caso a la vez que la determinación de los preceptos derogados es facultad propia de los tribunales de justicia que integran el Poder Judicial⁶⁶. En palabras de Eduardo García de Enterría, los jueces son los llamados a expresar las normas que la sociedad se ha dado a sí misma y para hacerlas llegar a su efectividad, “lo que les impone operar necesariamente con sus principios, depurando y afinando su alcance”⁶⁷. Por lo mismo, corresponde al órgano judicial determinar casuísticamente la incompatibilidad entre reglas sucesivas⁶⁸.

Así lo ha decidido la propia Corte Suprema al cuestionar la actuación del ente contralor, al dejar de aplicar un principio vigente en la legislación, en cuanto a que el cambio de la normativa no puede perjudicar a los trabajadores disminuyendo sus remuneraciones⁶⁹. En igual sentido, cuando se

⁶⁴ CS, rol n.º 30298/2020, 17.08.2020.

⁶⁵ CS, rol n.º 39183/2019, 18.06.2020.

⁶⁶ VILLAVARDE y otros (1997).

⁶⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (1997), pp. 51-52.

⁶⁸ DIEZ-PICAZO (1990), p. 331.

⁶⁹ CS, rol n.º 1300/2019, 14.05.2019.

inaplica una norma plenamente vigente⁷⁰, o un acto administrativo válido⁷¹, o una norma reglamentaria⁷². No debe olvidarse que la CGR siempre se encuentra sujeta como se ha señalado al principio de juridicidad⁷³ y debe cautelar por la seguridad jurídica⁷⁴, no estando autorizada para efectuar sin la debida fundamentación saltos lógicos imposibles de soslayar⁷⁵ o no ser consistente con dictámenes anteriores⁷⁶. En definitiva, la jerarquía de las normas y su vigencia es una materia propia de los tribunales de justicia⁷⁷.

Como lo ha señalado de manera reiterada el TC, “es facultad privativa de los jueces de la instancia determinar las leyes con arreglo a las cuales deben pronunciar sus fallos” y, por lo mismo, “adentrarse en cuestiones sobre vigencia por sucesión de leyes en el tiempo”⁷⁸.

O, en otros términos, un conflicto normativo de sucesión de leyes en el tiempo es un tipo de controversia que

“corresponde dilucidar a los jueces del fondo, por tratarse de un conflicto de aplicación de normas legales que debe resolverse en conformidad a las normas pertinentes de ese rango”⁷⁹.

Así, frente a un conflicto de leyes, determinar cuál de ellas corresponde aplicar es una atribución exclusiva del juez de fondo⁸⁰.

Como ha señalado la Corte Suprema:

“La tarea del tribunal ordinario, en lo que respecta al derecho aplicable importa múltiples cometidos, entre ellos se encuentra el determinar el derecho aplicable al caso; derecho que corresponde analizar a la luz de todo el ordenamiento jurídico, al no tener restringido el ámbito a considerar. El segundo lugar, ante una divergencia incompatible entre distintas normas que integren el ordenamiento jurídico, le corresponde atender la forma en que tendrá aplicación cada una de tales disposiciones en relación con los hechos del pleito, examinando en detalle la posible

⁷⁰ CS, rol n.º 32.615/2018, 1.07.2019.

⁷¹ CS, rol n.º 39.649/2020, 18.06.2019.

⁷² CS, rol n.º 2784/2019, 22.07.2019.

⁷³ CS, rol n.º 38.853/2019, 3.04.2020.

⁷⁴ CS, rol n.º 41.254/2020, 10.06.2019.

⁷⁵ CS, rol n.º 20.701/2020, 7.10.2020.

⁷⁶ CS, rol n.º 2784/2019, 22.07.2019.

⁷⁷ CS, rol n.º 26588/2018, 29.11.2018.

⁷⁸ TC, roles n.ºs 503/2006, c. 9; 513/2006, c. 7; 796/2007, c. 27, y 976/2007, c. 16. En el mismo sentido, roles n.ºs 1532/2010, c. 7 y 2815/2015, c. 8.

⁷⁹ TC, roles n.ºs 513, 790, 976, 1448, 1521, 1532, 1863, 2321, 2626 y 2673.

⁸⁰ Rol n.º 2451/2013-INA. Antes, roles n.ºs 513/2006, 810/2008, 980/2007, 1141/2009, 1295/2009 y 1925/2011.

compatibilidad de los preceptos y ante la eventualidad de una falta de congruencia, de la que se desprenden soluciones disímiles y contrapuestas, da un paso más, escalando un nuevo peldaño en el análisis, puesto que le corresponde resolver sobre las consecuencias que esa determinación origina a las normas en conflicto, la que estará determinada por un reproche negativo y de falta de legitimidad, que impone una privación de efectos, que en cuanto a la aplicación de las leyes en el tiempo, implica que la norma posterior, deroga a la norma anterior”⁸¹.

Así las cosas:

“en el sistema de fuentes del derecho en nuestro ordenamiento jurídico se ha entregado a los tribunales ordinarios determinar la vigencia de las disposiciones legales, en los casos actuales de que conocen, por integrar el marco normativo de aplicación, resultando indispensable que efectúe la labor de determinación de la posible derogación tácita de tales normativas”⁸².

En definitiva, son los tribunales de justicia los llamados a determinar, en el marco de un justo y racional proceso, la vigencia de una ley o, en su caso, su derogación.

2. *La derogación de una ley puede ser consecuencia de una sentencia dictada por el TC*

En segundo lugar, después de la reforma constitucional de 2005, la derogación de una ley puede ser declarada por el TC, como consecuencia de una sentencia dictada en el marco de una acción de inconstitucionalidad de las leyes.

El artículo 94 de la CPR, inciso 3°, señala que el precepto legal, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada, “se entenderá derogado desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que acoja el reclamo, la que no producirá efecto retroactivo”.

El propósito fue no alterar situaciones jurídicas consolidadas o amparadas por sentencia o resolución que produzca efectos de cosa juzgada. Al producirse la declaración de inconstitucionalidad y derogarse, por tanto, el precepto legal, el TC entiende que la norma ha desaparecido del ordenamiento jurídico⁸³.

La jurisprudencia constitucional ha recordado que se entiende que la disposición ha perdido vigencia. De este modo:

⁸¹ CS, rol n.° 1018/2009, 28 de septiembre de 2010.

⁸² *Ibid.*

⁸³ NAVARRO (2018).

“no se trata, entonces, de una derogación propiamente tal, la que siempre se producirá en mérito de la dictación de otra ley, en tanto declaración de la voluntad soberana que proviene de los órganos legislativos. No puede, por consiguiente, igualarse jurídicamente la legitimidad que brinda una ley posteriormente derogada con la legitimidad de que está dotada aquella situación cubierta por el efecto irretroactivo de la norma declarada inconstitucional. Además, no parece posible que un precepto invalidado por esta Magistratura –puesto que la declaración de inconstitucionalidad lo priva de efectos desde la publicación de la sentencia respectiva en el Diario Oficial- pueda seguir rigiendo hacia el futuro bajo la premisa de haberse encontrado vigente al momento de perfeccionarse la antedicha relación contractual”⁸⁴.

Finalmente, cabe tener presente que una decisión de inconstitucionalidad se consignó que:

“de lo expresado anteriormente, debe concluirse que el artículo 94 de la Constitución, al referirse a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, y señalar que la norma declarada inconstitucional se entenderá derogada, alude a una especie de derogación sui generis, que debe distinguirse de la derogación efectuada por el legislador, toda vez que no responde a razones de mérito sino a la verificación de un vicio constitucional de orden público; por lo mismo, un efecto ultractivo de las normas derogadas es limitado y sólo opera para el futuro”⁸⁵.

3. *El legislador naturalmente también puede derogar normas*

También el legislador se encuentra facultado obviamente para derogar otra ley o dejarla sin vigencia, ya sea de manera expresa o tácita, como lo indica el artículo 52 del *Código Civil*. Evidentemente, como se ha recordado por la doctrina, no es necesario de manera explícito el efecto derogatorio⁸⁶. También existe la llamada derogación orgánica, al modificarse de manera institucional una normativa. En términos kelsenianos, la derogación consiste en la eliminación de la validez de una norma por otra. En definitiva, un precepto legal puede ser derogado como consecuencia de la dictación de una nueva ley que cese su validez, sea de modo expreso, tácito u orgánicamente.

El jurista italiano Norberto Bobbio denomina a las contradicciones normativas como “antinomía”⁸⁷, y las define como la situación jurídica de

⁸⁴ TC, rol n.º 1552/2010, 28.10.10.

⁸⁵ Sentencia rol n.º 1.710/2010, de 6 de agosto de 2010, cons. 27.

⁸⁶ BASCUÑÁN (2000), p. 234.

⁸⁷ BOBBIO (1991), p. 216 y ss.

dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico y tienen un mismo ámbito de validez. Este autor asume que el deber de coherencia del ordenamiento está dirigido a los creadores de normas, afirmando sobre el particular:

“[...] ‘No debéis crear normas que sean incompatibles con otras normas del sistema’, mientras que referido a los aplicadores asumiría esta otra forma: Si encontráis antinomias debéis eliminarlas”⁸⁸.

Para resolver las antinomias legales, se pueden aplicar diversos criterios de interpretación y aplicación de las leyes como son, por ejemplo, la *lex superior*, la *lex specialis*, la *lex posterior*, la *interpretación abrogante o correctiva*, etc., y que tienen por objetivo ayudar al juez a eliminar las contradicciones que puedan presentarse al interior de una regulación⁸⁹. Justamente, la derogación, tanto expresa como tácita –es una expresión de resolución de antinomias legales, sustentado en el principio de *lex posterior*.

Tal como se ha señalado, en nuestro país, la derogación se encuentra regulada en el artículo 52 y siguientes de *Código Civil*. La derogación, ha sido definida como el fin o término de eficacia de una norma legal por una norma legal posterior. En este sentido la doctrina señala:

“La derogación es la cesación de la eficacia de una ley por virtud de otra ley posterior. Imposta privar a la primera de su fuerza obligatoria, reemplazando o no sus disposiciones por otras”⁹⁰.

La derogación es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Así, el ejercicio de la derogación expresa corresponde exclusivamente al legislador o a la autoridad administrativa dotada de competencia infralegal, para determinar la derogación de una ley. La derogación tácita se encuentra definida en el inciso tercero del referido artículo que señala: “Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”.

Sobre el concepto de derogación tácita, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado que:

“para que exista derogación tácita se requiere que exista contradicción o incompatibilidad entre las disposiciones de la nueva ley y las de la antigua. Existe incompatibilidad cuando resulta lógicamente imposible aplicar una norma sin violar la otra. El fundamento de la derogación

⁸⁸ BOBBIO (1991), p. 210.

⁸⁹ *Op. cit.*, p. 191.

⁹⁰ ALESSANDRI y SOMARRIVA (1971), pp. 152-153. Asimismo, Cfr. SILVA (1996), p. 89.

tácita se encuentra en el entendido que el legislador, al dictar la nueva norma en contradicción con la anterior, ha querido modificar o suprimir la primera, debiendo primar entonces esta última voluntad sobre la materia en cuestión⁹¹.

En definitiva, ello se produce cuando la nueva ley contiene disposiciones que no son susceptibles de conciliar con aquellas contenidas en la ley anterior siendo indispensable que se produzca una antinomia entre las normas⁹².

De este modo, la derogación tácita es aquella que concilia dos normas en contradicción, optándose por la norma posterior, entendiéndose que el legislador ha querido suprimirla o modificarla, pero ha omitido señalarlo expresamente. En este sentido, la aplicación del criterio temporal opera según el aforismo latino *lex posterior derogat lex priori*. Resulta interesante destacar que para que exista derogación tácita debe existir incompatibilidad plena y total entre preceptos los legales cuyos presupuestos *a priori* coinciden, es decir, contradicción entre ellos debe ser absoluta y no una simple discrepancia⁹³. En este sentido, la doctrina nacional ha señalado: “Es tácita [la derogación], cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”⁹⁴.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha reiterado los criterios doctrinales, señalando que la derogación tácita solo opera cuando existe una incompatibilidad o contradicción absoluta entre las dos normas que tratan la misma materia:

“para que exista derogación tácita se requiere que exista contradicción o incompatibilidad entre las disposiciones de la nueva ley y las de la antigua. Existe incompatibilidad cuando resulta lógicamente imposible aplicar una norma sin violar la otra. El fundamento de la derogación tácita se encuentra en el entendido que el legislador, al dictar la nueva norma en contradicción con la anterior, ha querido modificar o suprimir la primera, debiendo primar entonces esta última voluntad sobre la materia en cuestión”⁹⁵.

4. *Facultad privativa de los tribunales*

Ciertamente que, además, en caso de conflicto de leyes, son los tribunales de justicia los llamados a determinar cuál es la legislación que corresponde a

⁹¹ CS, rol n.º 1595/2013.

⁹² CS, rol n.º 26588/2018, 29.11.2018.

⁹³ DUCCI (2009), p. 66.

⁹⁴ CORDERO y ALDUNATE (2013), p. 46.

⁹⁵ CS, rol n.º 1595/2013.

aplicar; sin perjuicio de la facultad otorgada el año 2005 al TC para derogar una ley como consecuencia de la dictación de una sentencia de inconstitucionalidad.

La doctrina comparada, incluso, ha resaltado la facultad de los tribunales de justicia de declarar derogados determinados preceptos, incluso, por ser contrarios a la *CPR*.

Así, para Ignacio de Otto, la derogación

“se extiende a todas las disposiciones anteriores que contradigan lo dispuesto en la Constitución y ello sin atención a su rango, lo que significa que quedan derogadas tanto las normas constitucionales anteriores como cualesquiera otras, sean leyes o normas de rango inferior a la ley. Además, se produce cualesquiera que sea la índole de la materia regulada, esto es, sin distinción alguna entre normas organizativas, derechos fundamentales y materias no políticas; siempre que haya contradicción con la norma constitucional, la norma anterior queda derogada con la entrada en vigor de la Constitución”;

de modo que, en definitiva

“cualquier juez inaplicará sin más las normas anteriores a la Constitución que considere derogadas por ésta y que no es necesario que acuda al Tribunal Constitucional”⁹⁶.

Por su parte, Luis María Díez-Picazo indica que las

“relaciones entre derogación y declaración de inconstitucionalidad han sido tema de frecuente atención doctrinal, si bien el interés se ha centrado preferentemente en los rasgos distintivos de la segunda. Que existen diferencias entre ambos institutos es evidente. Así, mientras la declaración de inconstitucionalidad es producto del principio de jerarquía normativa, la derogación lo es de la inagotabilidad de la potestad legislativa; mientras la declaración de inconstitucionalidad deriva de un juicio de validez normativa, la derogación procede de un juicio de oportunidad política; en fin, mientras la declaración de inconstitucionalidad ‘al menos, en sistemas de jurisdicción constitucional concentrada’ corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional, la derogación es realizada por la ley y, en consecuencia, puede y debe ser aplicada por cualquier Juez”⁹⁷.

⁹⁶ DE OTTO (1987), p. 79.

⁹⁷ DIEZ-PICAZO (1990), p. 260.

VI. LO PROPIO DE LOS TRIBUNALES Y DE LA CGR

Así, podemos determinar que conforme al artículo 76 de la CPR y lo sentenciado por el TC, la jurisdicción es una función pública privativa de los tribunales de justicia, emanada de la soberanía, lo que resulta de aplicar los artículos 5º, 6º y 7º de la Constitución, y entrega su ejercicio en forma privativa y excluyente a los tribunales establecidos por ella o la ley, que son las autoridades que esta Constitución establece, y cuyo ejercicio constituye un poder-deber que permite al Estado, a través de ellos, garantizar la vigencia efectiva del derecho y, a las partes afectadas por un conflicto, su solución uniforme y ajustada a la ley. De este modo, la solución uniforme y ajustada de la ley y, por ende, la determinación de su derogación es exclusiva de los tribunales de la república⁹⁸.

Luego, considerando que la CGR tiene una potestad dictaminante que, conforme con el artículo 6º de la Ley n.º 10336 se refiere exclusivamente al

“derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”;

es posible afirmar que la determinación de si una norma se encuentra derogada escapa del ámbito competencial de la autoridad administrativa.

En efecto, la doctrina señala:

“Los jueces deben definir cuáles son las normas aplicables al caso que han de decidir. En este ejercicio pueden enfrentarse a dos situaciones: a) el Derecho determina unívocamente qué debe hacer el juez; b) el Derecho no determina unívocamente qué debe hacer el juez. Esto último siguiendo a Bulygin puede ocurrir por tres motivos: 1) el Derecho no resuelve el caso genérico porque no hay ninguna norma que se refiera a ese caso (laguna normativa), 2) el Derecho resuelve el caso genérico de forma inconsistente, mediante dos o más normas incompatibles (antinomía), 3) aunque el caso genérico esté solucionado, no es posible subsumir el caso individual en ese caso genérico, debido a la vaguedad o textura abierta de los conceptos que caracterizan el caso genérico (laguna de reconocimiento)”⁹⁹.

⁹⁸ TC, roles n.ºs 205/1995 y 554/2006.

⁹⁹ HENRÍQUEZ (2013), p. 459.

Lo dicho es una de las bases del Estado liberal y de distinguir las competencias entre autoridades judiciales y legislativas:

“En su labor jurisdiccional, solo a los jueces les corresponde decidir cuáles son las normas que, en un caso concreto, corresponde aplicar. El poder para obligar a toda la sociedad, mediante norma generales, en la teoría liberal, solo puede descansar en el legislador, esto por ser, en teoría, el legítimo representante del pueblo, quien en definitiva, a través del parlamento, estaría ejerciendo la soberanía. Si no se cumple con estas bases, entonces todo el sistema argumentativo liberal, en el que se apoya la completa institucionalidad del Estado moderno cae, ya que el legislador no es el único con capacidad de obligar a toda la sociedad, por lo tanto, el principio de representación popular, además de ser inaplicable en la práctica, pierde su sustento teórico y la legitimidad de las instituciones del Estado desaparece. Por ello es que, al momento de realizar el razonamiento jurídico, para determinar que normas están o no en contradicción con la norma nueva, los jueces deben estar en posición de obligar solo a quienes están, en ese momento, sometidos a su jurisdicción, pues la facultad de obligar, en general, a toda la sociedad, debe pertenecer al legislador, quien es, precisamente, elegido para realizar esa labor, mientras que los jueces son elegidos para solucionar solo conflictos particulares”¹⁰⁰.

En efecto, su competencia o habilitación constitucional y legal es determinar la correcta aplicación de las leyes y reglamentos del derecho público, la alusión sobre la vigencia de la norma solo se puede determinar, por un lado, con la derogación expresa –ejercida por el legislador– o por medio de un juicio de mera certeza que dije la vigencia de una norma, asegurando la debida bilateralidad de los afectados o interesados. Lo señalado es la interpretación coherente y sistémica del ordenamiento jurídico nacional; de lo contrario, la CGR podría avocarse competencias no solo de los tribunales de justicia, sino, que además del TC. Lo anterior, porque muchas –adicionalmente– normas que resultan “inconstitucionales” en abstracto o en un caso concreto, son previas al texto constitucional, surgiendo la llamada derogación tácita o inconstitucionalidad sobreviniente.

Así, no es posible atribuir dicha competencia a un órgano administrativo, cuando el propio Constituyente ha optado por otorgar a los tribunales de justicia y el TC la determinación o resolución de conflictos entre normas o normas legales con texto constitucional.

Por lo demás, no debe olvidarse que, como hemos señalado, la potestad dictaminante se trata de una facultad acotada y judicialmente controlable¹⁰¹.

¹⁰⁰ ABARCA (2011), p. 150.

¹⁰¹ TC, rol n.º 8998/2020; c. 17.

E, incluso, como lo ha reconocido la propia CGR, su ejercicio no permite llenar vacíos legales¹⁰² y menos crear excepciones no previstas en la ley¹⁰³.

VII. CONCLUSIONES

1. Los dictámenes son actos administrativos que emite la CGR unilateralmente, cuyo propósito es la interpretación de normas legales administrativas que pueden agraviar de modo directo a los sujetos a quienes conciernan, sea funcionarios o particulares; siendo, por tanto, plenamente recurribles ante la jurisdicción ordinaria y, en especial, a través del recurso de protección.
2. En lo tocante a las limitaciones respecto de la potestad dictaminante, el legislador ha previsto dos situaciones en las que no resulta procedente como son los asuntos litigiosos y aquellos que se encuentran sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia.
3. En relación con los efectos de los dictámenes, estos en modo alguno pueden afectar derechos adquiridos por particulares, los que se encuentran tutelados con el recurso de protección, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la *CPR*. Del mismo modo, deben dictarse, como todo acto administrativo, en el marco de un debido proceso, respetando los principios básicos de imparcialidad, independencia y sujeción a la normativa constitucional y legal.
4. Tal como ha señalado la Corte Suprema, la CGR en el ejercicio de su potestad dictaminante debe realizar un control de legalidad esencialmente formal, sin que pueda revisar la jerarquización de los fines de las normas y de los procedimientos, siendo ello tarea del legislador y de la administración; sin perjuicio de las facultades de los tribunales de justicia para resolver los conflictos existentes entre las partes.
5. En concordancia con lo anterior, se ha recordado por la Corte Suprema que la CGR no constituye un ente que pueda tener intervención y decisiones en lo contencioso administrativo, materia que corresponde resolver a los tribunales ordinarios de justicia y en el marco de un justo y racional proceso. Por ende, la CGR no está establecida como un órgano jurisdiccional que pueda resolver materias que afectan intereses ya consolidados de particulares.

¹⁰² CGR, dictamen n.º 10873, de 1994.

¹⁰³ CGR, dictamen n.º 7474, de 1995.

6. En el mismo sentido, de acuerdo con lo señalado por el TC, todo dictamen puede ser impugnado en sede judicial, debiendo sujetarse al principio de juridicidad, que le impide arrogarse prerrogativas radicadas en los demás poderes del Estado, entre ellos, la prohibición de ejercer funciones judiciales; a lo que debe agregarse que los conflictos de derechos entre privados deben ser resueltos por los tribunales de la república.
7. Del mismo modo, la Corte Suprema ha insistido que no es adecuado recurrir a la CGR invocando derechos genéricos, de suerte que los particulares quedarían sujetos a la interpretación que en cada caso estimara para el ejercicio de determinadas actividades económicas, excediendo así sus atribuciones.
8. Conforme a lo establecido en el artículo 76 de la CPR, la jurisdicción es una función pública privativa de los tribunales de justicia, emanada de la soberanía, lo que resulta de aplicar los artículos 5°, 6° y 7° de la Constitución, y entrega su ejercicio en forma privativa y excluyente a los tribunales establecidos por ella o la ley, que son las autoridades que la Constitución establece, y cuyo ejercicio constituye un poder-deber que permite al Estado, a través de ellos, garantizar la vigencia efectiva del derecho y, a las partes afectadas por un conflicto, su solución uniforme y ajustada a la ley.
9. En tal sentido, la derogación de todo un cuerpo normativo de preceptos legales puede ser declarado por un tribunal de justicia, en el marco de un procedimiento ordinario, cumpliendo por ciertos las garantías de un justo y racional proceso. En efecto, es facultad privativa de los jueces de la instancia determinar las leyes con arreglo a las cuales corresponde resolver una cuestión y su plana vigencia o derogación.
10. Del mismo modo, la derogación de una ley puede ser decretada por el propio legislador, pudiendo ella ser expresa o tácita, además de la denominada orgánica.
11. Se trata, por tanto, de una competencia que se encuentra expresamente entregada a los colegisladores, esto es, al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en cumplimiento de lo mandado por la *Constitución Política de la República*.
12. No debe olvidarse que, como consecuencia de la reforma constitucional de 2005, el TC también se encuentra facultado para derogar determinados preceptos legales que han sido previamente inaplicados, mediante una sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad.
13. En suma, como hemos explicado, los dictámenes son informes que emite la CGR, a petición de un funcionario o afectado, en los que

se determina el sentido y alcance de determinadas disposiciones administrativas. Dicha potestad no resulta procedente frente a asuntos litigiosos y respecto de aquellos que se encuentran sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia; pudiendo ser impugnados –usualmente a través del recurso de protección– cuando se emiten de manera ilegal o arbitraria, afectando derechos fundamentales.

14. De esta forma, dicha potestad no puede inmiscuirse en las atribuciones propias de los tribunales de justicia, llamados a resolver las controversias que se susciten en relación con la aplicación de las normas, en virtud de la jurisdicción como facultad exclusiva radicada en la judicatura por expreso mandato constitucional. Tampoco puede declarar derogadas disposiciones que se encuentran plenamente vigentes, no habiendo sido dejadas sin efecto por el legislador y que, por el contrario, se les ha reconocido expresamente su validez.

BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA ANTIMÁN, Cristian Alberto (2011). *Facultad del Tribunal Constitucional de declarar derogados preceptos legales contrarios a la Constitución*, memoria de prueba. Santiago: Universidad de Chile.
- ALDUNATE, Eduardo (2005). “La evolución de la función de control de la CGR”. *Revista de Derecho*, n.º 26. Santiago.
- ALESSANDRI, Arturo y Manuel SOMARRIVA (1971). *Parte general y los sujetos de derecho*. 4ª ed. Santiago: Editorial Nacimiento, primera parte.
- ARGANDOÑA, Manuel Daniel (1976). “Sobre lo contencioso administrativo”, en Osvaldo OELCKERS y otros. *Lo contencioso administrativo*. Valparaíso: Ediciones de Valparaíso.
- ARGANDOÑA, Manuel Daniel (1981). “Control jurisdiccional sobre las decisiones de la Contraloría General de la República”. *Revista de Derecho Público*, n.º 29-30. Santiago.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1991). “El trámite de toma de razón de los actos administrativos”, *Revista de Derecho Público*, n.º 49. Santiago.
- AYLWIN AZOCAR, Arturo (2001). *Algunas reflexiones sobre la Contraloría General de la República, en 20 años de la Constitución chilena*. Santiago: Ed. E. Navarro B.
- AYLWIN AZÓCAR, Patricio (1996). *Derecho administrativo*. Santiago.
- BASCUÑÁN RODRÍGUEZ, Antonio (2000). “Sobre la distinción entre derogación expresa y derogación tácita”. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*. Valparaíso.

- BERMUDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho administrativo general*. Santiago: Editorial LegalPublishing.
- BOBBIO, Norberto (1991). *Teoría general del derecho*, Madrid.
- CORDERO, Eduardo y Eduardo ALDUNATE (2013). *Estudios sobre el sistema de fuentes en el derecho chileno*. Editorial Legal Publishing-Thomson Reuters.
- CRUZ MILLAR, Alicia de la (2019). *Contraloría General de la República: ¿jurisdicción contenciosa administrativa?* Santiago: DER Ediciones.
- DE OTTTO, Ignacio (1987). *Derecho constitucional, sistema de fuentes*. Madrid: Editorial Ariel.
- DIEZ-PICAZO, Luis María (1990). *La derogación de las Leyes*. Madrid: Editorial Civita.
- DUCCI CLARO, Carlos (2009). *Derecho civil, parte general*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo (1997). *El derecho, la ley y el juez*, Madrid: Editorial Aranzadi.
- HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam Lorena (2013). “Los jueces y la resolución de antinomias desde la perspectiva de las fuentes del derecho constitucional chileno”. *Estudios Constitucionales*, año 11, n.º 1. Santiago.
- LETELIER, Raúl (2005). “Contraloría General de la República en la Constitución chilena”. *Revista Chilena del Derecho*, vol. 34, n.º 3. Santiago.
- MARÍN, Urbano (2012). *CGR: 85 Años De Vida Institucional (1927-2012)*. Santiago: Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República.
- MATURANA M., Cristian (2017). “Contiendas de competencia entre la CGR y los tribunales”, presentación ante el Senado.
- MUÑOZ G., Sergio (2017). “Presentación ante el Senado, en contienda de competencia entre los tribunales y la Contraloría General de la República”, 23 de enero.
- NAVARRO B., Enrique (2018). *Las acciones constitucionales económicas ante la jurisprudencia*. Santiago: Ediciones UFT.
- ROMAN C., Cristian (2017). *Dictámenes de la CGR. Sentencias destacadas*. Santiago.
- SILVA BASCUÑÁN Alejandro y Manuel Daniel ARGANDOÑA (1988). *Informe en derecho: “La Procedencia de un Recurso de Protección en contra de la Contraloría General de la República”*.
- SILVA CIMMA, Enrique (1996). *Derecho administrativo chileno y comparado, introducción y fuentes*. 4ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2012). *Derecho administrativo. Temas fundamentales*. Santiago: Editorial LegalPublishinG-Thomson Reuters.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1982). *El recurso de protección*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- VILLAVARDE M., Ignacio y otros (1997). *Derecho constitucional. Materiales de práctica*. Oviedo: Universidad de Oviedo.