



PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO

Actas de las XVIII Jornadas
de Derecho Administrativo

Editor
Guillermo Jiménez



tirant
lo blanch

homenajes
a congresos

- FLORES, Juan Carlos, "Límites constitucionales de las facultades interpretativas de los organismos de la administración", *Revista de Derecho Público (U. de Chile)*, N° 69, (2007), pp. 60-84.
- LIZAMA, Luis, *La dirección del trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena*, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1998.
- MASHAW, Jerry, "Between Facts and Norms: Agency Statutory Interpretation as an Autonomous Enterprise", *University of Toronto Law Journal*, N° 55, (2005), pp. 497-533.
- MERRILL, Thomas, *The Chevron Doctrine: Its Rise and Fall, and the Future of the Administrative State*, Harvard University Press, 2022.
- PHILLIPS, Jaime, "El principio de protección de la confianza legítima en el artículo 26 del Código Tributario", *Ius et Praxis*, N° 24, (2018), pp. 19-68.
- PHILLIPS, Jaime, "El cambio de jurisprudencia por la Contraloría general de la República: ¿Cómo determinar sus efectos en el tiempo?", *Revista chilena de derecho*, N° 48, (2021), pp. 149-175.
- PIERRY, Pedro, "Concepto de acto administrativo en la ley de procedimiento administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República", *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, N° 13, (2005), pp. 71-82.
- STREETER, Jorge, "La interpretación de la ley tributaria", *Revista de Derecho Económico*, N° s 21-22, (1968), pp. 7-76.
- Tohá, Javiera, "Contraloría y dictámenes sobre permisos de edificación ilegales: la (in) validez de los guetos verticales de Estación Central", *Anuario de Derecho Público UDP*, (2019), pp. 338-353.
- VALDIVIA, José Miguel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, 2018.
- VERGARA QUEZADA, Gonzalo, "La interpretación administrativa de la ley tributaria en Chile de 1902 a 1964", *Revista de derecho tributario*, N° 9, (2021), pp. 46-79.
- URIBARRI, Catalina, "La dictación de instrucciones para la aplicación de disposiciones urbanísticas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como potestad administrativa de interpretación", *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 29, (2019), pp. 5-32.

Capítulo 7.

Potestades interpretativas de órganos administrativos especializados y su control por parte de la Contraloría General de la República

GIANNINA BOCCHI JIMÉNEZ¹,
MATÍAS LARROULET PHILIPPI²

RESUMEN: Diversas leyes han otorgado a órganos administrativos la facultad de interpretar administrativamente disposiciones legales y reglamentarias que rigen un determinado ámbito o sector, sin que exista un sistema orgánico de atribución de estas facultades. Junto con organismos sectoriales y especializados coexiste la Contraloría General de la República quien también ejerce una potestad interpretativa a través de su potestad dictaminante. Este trabajo busca revisar las principales características de la potestad de interpretación con que cuenta la Administración, poniendo énfasis en las relaciones que se producen entre el ejercicio concreto de

-
- ¹ Abogada Universidad Católica de Chile. Magister (C) en Derecho, mención Derecho Público, Universidad de Chile. Correo postal: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins N° 340, Santiago. Correo electrónico: gabocchi@uc.cl
- ² Abogado Universidad Católica de Chile. LLM (Public Law) London School of Economics and Political Science (UK). Correo postal: El Golf N°40, piso 20, Las Condes. Correo electrónico: matias.larroulet@ppulegal.com

esta competencia según la forma en que el legislador la ha atribuido, y las diferentes actitudes que la Contraloría General de la República adopta al controlar dicha interpretación a través de su potestad dictaminante.

PALABRAS CLAVES: Interpretación, órganos administrativos, Contraloría General de la República, control.

INTRODUCCIÓN

Los abogados que tramitan -y que, por cierto, litigan- en la Administración del Estado tienen la certeza que el conocimiento de la ley y los reglamentos de cada sector de referencia es insuficiente para arribar a la solución de un problema jurídico. Precisamente, es el “derecho blando” de la Administración, constituido por circulares, instrucciones y actos de análoga naturaleza emitidos en el ejercicio de una potestad interpretativa, lo que concretiza normas de rango legal y reglamentario y otorgan lineamientos específicos para los funcionarios que tienen a su cargo la tramitación de procedimientos administrativos. Ello significa, que los particulares, frente a la Administración y en su calidad de interesados en un procedimiento administrativo, deben indudablemente conocer cómo entiende la propia Administración las normas legales y reglamentarias que ella aplica, y ese entendimiento se logra a través de los criterios que uniforman las distintas interpretaciones que puedan existir frente a un problema jurídico concreto.

Por otra parte, la Contraloría General de la República (la “**Contraloría**”), concebida como el órgano de rango constitucional encargado del control de legalidad de los actos de la Administración³, con su innegable poder sobre toda la Admi-

³ Decreto N° 100, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22 de septiembre de 2005, art. 98.

nistración Activa, puede revisar el resultado del ejercicio de las atribuciones interpretativas de esta última. Luego, el alcance de este poder de revisión dependerá de la manera en que la ley ha otorgado la atribución respecto de cada órgano o autoridad, pero también de la actitud de la propia Contraloría; esto es, si se muestra más o menos deferente con la Administración.

A partir de la constatación de estos hechos, este trabajo busca revisar las principales características de la potestad de interpretación con que cuenta la Administración, poniendo énfasis en las relaciones que se producen entre el ejercicio concreto de esta competencia según la forma en que el legislador la ha atribuido, y el poder de la Contraloría que puede -o no- revisar los actos administrativos que nacen en virtud de esa potestad administrativa.

Examinaremos las posturas de la Contraloría cuando controla interpretaciones de otros órganos administrativos, con miras a poder analizar si el Ente Contralor trata de forma equivalente a los órganos técnicos que cuentan con potestades interpretativas o establece diferencias. Como veremos, existe un tratamiento diferente por parte de la Contraloría, pero este parece explicarse en diferencias relevantes en la forma en que el legislador atribuye potestades interpretativas a los órganos analizados. Esta diferencia de tratamiento refuerza la falta de un sistema orgánico de atribución de potestades interpretativas a órganos administrativos en nuestro país.

1. LA POTESTAD INTERPRETATIVA DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Toda aplicación de normas legales requiere necesariamente de su interpretación previa⁴, puesto que para aplicar una ley general y abstracta a un caso concreto es indispensable determinar lo que dicha norma “propiamente dice”⁵.

Ello se da también en el caso de los órganos administrativos que deben aplicar o controlar la aplicación de normas legales, la que ha sido denominado interpretación “inherente o inevitable”, esto es, aquella “que toda autoridad tiene para decidir la implementación de la ley y cumplir sus programas públicos”⁶.

Además de esta interpretación “inherente o inevitable”, diversas leyes han otorgado a órganos administrativos la facultad de interpretar administrativamente disposiciones legales y reglamentarias que rigen un determinado ámbito o sector, técnica legislativa que por su extensión y amplitud ha sido catalogada como una “peculiaridad chilena”⁷.

Esta “interpretación administrativa” se expresa por medio de resoluciones o dictámenes con efectos a un destinatario en particular o a través de circulares, dictámenes o instrucciones con efectos generales, y como explica CORDERO QUINZACARA,

en muchas ocasiones, implica la creación de auténticas normas⁸.

Ello ha llevado a cierto sector de la doctrina a criticar esta técnica legislativa por provocar una “legislación paralela” expuesta a “permanentes cambios” y emitida por organismos cuyos jefes superiores dependen, por lo general, de la confianza del Presidente de la República, lo que afectaría la certeza jurídica⁹.

Ahora bien, paradójicamente en base a dicha misma certeza jurídica es posible justificar que órganos administrativos cuenten con la facultad de interpretar el sentido y alcance de normas legales que rigen determinados sectores. El carácter general de las leyes, el uso legislativo de conceptos jurídicos indeterminados, y la falta de adaptación de leyes al avance de la técnica y la tecnología, da lugar, muchas veces, a legislaciones oscuras, ambiguas o difícilmente aplicables a casos concretos, lo que puede ser corregido a través de la interpretación de dichas normas por parte de organismo administrativos técnicos especializados.

En otras palabras, la existencia de potestades interpretativas puede justificarse si ello contribuye a un sistema de normas

⁸ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Las normas administrativas y el sistema de fuentes”, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 17-N° 1, (2010), pp. 43-47.

⁹ EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio, “Las actividades económicas de las empresas en la Constitución y las facultades normativas de los órganos de la Administración y fiscalización del Estado”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 29 N° 3, (2002), pp. 673-683. Tanto Evans Espíneira como otros autores han manifestado dudas sobre la constitucionalidad de estos poderes interpretativos. Véase una explicación en: GARCÍA, José Francisco y VERDUGO, Sergio, “De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: Aspectos constitucionales y de diseño regulatorio”, *Revista Actualidad Jurídica Universidad del Desarrollo*, N° 22, (2010), pp. 293-296.

⁴ GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*, segunda edición, Santiago, Legal Publishing Chile, 2019, pp. 3-4.

⁵ LARENZ, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, 1994, pp. 308-354. Véase también: RODRÍGUEZ GREZ, Pablo, *Teoría de la Interpretación Jurídica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004, pp. 47-50.

⁶ CORDERO VEGA, Luis, *El derecho administrativo chileno. Crónicas desde la jurisprudencia*, Santiago, Der Ediciones, 2020, p. 41.

⁷ GUZMAN, 2019, p. 2.

más coherente, claro y predecible que permita conocer de antemano las consecuencias jurídicas asociadas a ciertos hechos o actuaciones jurídicas¹⁰.

2. PANORAMA DE LA POTESTAD INTERPRETATIVA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: INEXISTENCIA DE UN SISTEMA ORGÁNICO DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

El legislador ha diseñado diferentes modelos cuando ha otorgado a la Administración potestades de índole interpretativa, por lo que podemos válidamente afirmar que no existe un sistema orgánico de atribución de estas facultades. Efectivamente, ese diseño implica variaciones tanto la naturaleza del sujeto dotado de potestad interpretativa como la técnica legislativa utilizada para la atribuir esta, que son particulares para

¹⁰ En "Law & Leviathan Redeeming the Administrative State", Cass R. Sunstein y Adrian Vermeule argumentan, en el contexto de los Estados Unidos y respecto del debate existente en dicho país sobre si la creación de agencias regulatorias con significativos poderes normativos, interpretativos y sancionadores amenaza el orden constitucional estadounidense y principios tradicionales como la separación de poderes, que la legitimidad del "Estado Administrativo" y los límites a las agencias gubernamentales estaría dado por la "moralidad de derecho administrativo" que se basa en los famosos 8 principios de legalidad elaborados por el filósofo Lon L. Fuller. Así, las agencias regulatorias se justifican en la medida que colaboren en desarrollar un sistema de normas generales, publicas, claras, sin efectos retroactivos, no contradictorias, que no exijan conductas imposibles, estables y donde exista coherencia entre lo legalmente establecido y la práctica de las autoridades. Véase: SUNSTEIN, Cass y VERMEULE, Adrian, *Law & Leviathan. Redeeming the Administrative State*, Cambridge, Massachusetts, Nelknap Press, 2020.

cada sector de referencia, sin perjuicio que existen algunos rasgos comunes, sobre todo tratándose de las superintendencias.

2.1. Según la naturaleza del órgano

Atendiendo a la naturaleza del órgano competente, podemos clasificarlos de la siguiente forma:

- Órganos constitucionalmente autónomos (5): Banco Central, Consejo Nacional de Televisión, Contraloría, Ministerio Público, Servicio Electoral. Más aún, dentro de estos hay algunos con personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que otros actúan bajo la personalidad del Fisco de Chile (la Contraloría y Ministerio Público).
- Órganos descentralizados (18): Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Casinos de Juego, Superintendencia de Educación, Superintendencia de Educación Superior, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Superintendencia del Medio Ambiente, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, Servicio Nacional del Consumidor, Consejo para la Transparencia, Dirección del Trabajo, Comisión para el Mercado Financiero, Servicio de Evaluación Ambiental, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Impuestos Internos, Agencia de Calidad de la Educación.
- Órganos de la Administración central (4): Ministerio del Medio Ambiente, Subsecretaría de Telecomunicaciones, División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Dirección General de Aguas.

- Órganos desconcentrados (1): Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

2.2. Según la técnica utilizada para atribuir la potestad

El legislador utiliza diferentes técnicas para atribuir la potestad interpretativa:

- Modelo de interpretación exclusiva: en estos casos, la norma legal atribuye a un órgano o autoridad específicos la facultad exclusiva para interpretar administrativamente. Se trata de una proporción muy reducida (4) dentro del universo de organismos con poderes interpretativos (28): el Banco Central¹¹, el Director del Servicio Nacional de Aduanas¹², la Subsecretaría de Telecomunicaciones¹³ y el Director del Servicio de Impuestos Internos¹⁴. Con excepción de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, todos los organismos pertenecientes a este modelo se superponen o coinciden con el modelo de interpretación *administrativa* explicado a continuación.
- Modelo de superintendencia o de interpretación administrativa: corresponde al diseño más común de atribución de poderes interpretativos, con una fórmula más o menos estándar que confiere competencia a un órgano o autoridad para aplicar e

¹¹ Ley N° 18.840, 10 de octubre de 1989, art. 83.

¹² DFL N° 329, 20 de junio de 1979, Ministerio de Hacienda, art. 4°.

¹³ Ley N° 18.168, 2 de octubre de 1982, art. 6°.

¹⁴ DFL N° 7, 15 de octubre de 1980, Ministerio de Hacienda, art. 7° en relación con el art. 45; y DL N° 830, 31 de diciembre de 1974, Ministerio de Hacienda, arts. 6°, 7° y 8° bis.

interpretar administrativamente las disposiciones legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde vigilar. En esta clasificación encontramos a todas las superintendencias¹⁵, el Servicio Nacional del Consumidor¹⁶, el Ministerio del Medio Ambiente¹⁷, el Servicio de Evaluación Ambiental¹⁸, la Comisión para el Mercado Financiero¹⁹, la Agencia de Calidad de la Educación²⁰, el Banco Central²¹, el Director del Servicio Nacional de Aduanas²², el Director del Servicio de Impuestos

¹⁵ Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Ley N° 18.410, 22 de mayo de 1985, art. 3° N° 34; Superintendencia de Servicios Sanitarios, Ley N° 18.902, 27 de enero de 1990, art. 4° letra c); Superintendencia de Salud, DFL N° 1, 24 de abril de 2006, Ministerio de Salud, arts. 110 N° 2 y 115 N° 1, 4 y 5; Superintendencia de Casinos de Juego, Ley N° 19.995, 7 de enero de 2005, art. 42 N° 7; Superintendencia de Educación Superior, Ley N° 21.091, 29 de mayo de 2018, art. 20 letra p) y art. 26 letras f) e i); Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, DFL N° 101, 29 de noviembre de 1980, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, art. 3° letra i); Superintendencia del Medio Ambiente, Ley N° 20.417, 26 de enero de 2010, art. 3°, letras ñ) y s); Superintendencia de Seguridad Social, Ley N° 16.395, 28 de enero de 1966, art. 2° letras a), b e i); Superintendencia de Educación, Ley N° 20.529, 27 de agosto de 2011, art. 10 letra g) y art. 49 letra m); Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, Ley N° 20.720, 9 de enero de 2014, art. 337;

¹⁶ DFL N° 3, 31 de mayo de 2021, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, art. 58 letra b).

¹⁷ Ley N° 19.300, 9 de marzo de 1994, art. 70 letra o).

¹⁸ Ley N° 19.300, 9 de marzo de 1994, art. 81 letra g).

¹⁹ Ley N° 21.000, 23 de febrero de 2017, art. 5° N° 1.

²⁰ Ley N° 20.529, 27 de agosto de 2011, art. 11 letra d).

²¹ Ley N° 18.840, 10 de octubre de 1989, art. 83.

²² DFL N° 329, 20 de junio de 1979, Ministerio de Hacienda, art. 4°.

Internos²³ y el Director de la Dirección del Trabajo²⁴.

– Modelos en los que no se otorga de manera expresa la facultad, pero se subentiende el texto legal: en otras ocasiones el legislador no utiliza el concepto “interpretar” sino que otorga la facultad de impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de una ley y su reglamento. Este es el caso de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo²⁵, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo²⁶, el Consejo Nacional de Televisión²⁷, la Dirección General de Aguas²⁸ e incluso la Contraloría General de la República²⁹.

3. EL CONTROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Como fue explicado en el apartado anterior, junto a los órganos administrativos sectoriales a los que la ley les ha otorga-

²³ DFL N° 7, 15 de octubre de 1980, Ministerio de Hacienda, art. 7° en relación con el art. 45; y DL N° 830, 31 de diciembre de 1974, Ministerio de Hacienda, arts. 6°, 7° y 8° bis.

²⁴ DFL N° 308, 1 de abril de 1960, Ministerio de Hacienda, art. 3 letra j).

²⁵ DFL N° 458, 13 de abril de 1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, art. 4°.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ley N° 18.838, 30 de septiembre de 1989, art. 12.

²⁸ DFL N° 1122, 29 de octubre de 1981, Ministerio de Justicia, art. 300.

²⁹ Decreto N° 2421, 10 de julio de 1964, Ministerio de Hacienda, art. 6°.

do una potestad interpretativa, coexiste la Contraloría quien también ejerce una potestad interpretativa a través de su potestad dictaminante, y que resulta obligatoria para los organismos a los cuales va dirigida, lo que ha sido reforzado por la misma jurisprudencia del Ente Contralor:

“los dictámenes de este Organismo de Control son actos jurídicos que tienen una función interpretativa de la ley y, en cuanto fijan el sentido y alcance de las disposiciones examinadas, pasan a conformar un todo obligatorio, rigiendo con alcance general para los órganos sujetos a su fiscalización”³⁰.

En efecto, la Contraloría ha interpretado que sus dictámenes no son solo obligatorios para el caso concreto que analizan, sino que también en relación con todas aquellas situaciones que se engloben en el contexto del dictamen, siendo así los dictámenes de “aplicación general”³¹. Este poder ha sido considerado como amplísimo³², e incluso se le ha englobado dentro de un “activismo contralor”³³.

La Contraloría, vía su potestad dictaminante, conoce de denuncias y solicitudes de pronunciamientos donde se aborda el ejercicio de potestades de interpretación de órganos técnicos.

Ello, nos permite analizar la interacción entre la Contraloría y diferentes organismos técnicos en los casos en los que se ha solicitado al Ente Contralor realizar una interpretación respecto de una materia en la cual el legislador ha establecido un órgano de naturaleza técnica con facultades interpretativas en la materia.

³⁰ Dictamen N° E179239 de 2022.

³¹ CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2015.

³² GUZMÁN, 2015, p. 29.

³³ DE LA CRUZ, Alicia, *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?*, Santiago, Der Ediciones, 2019, p. 248.

Para efectos de nuestro análisis hemos revisado jurisprudencia administrativa de la Contraloría en casos en que ha tenido que analizar la interpretación administrativa de 4 servicios distintos: la Superintendencia de Seguridad Social (“SUSESO”), el Servicio Nacional de Aduanas (“SNA”), el Servicio de Impuestos Internos (“SII”), y la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“DDU”).

La SUSESO se incluyó como un ejemplo representativo del caso paradigmático de las superintendencias a las que el legislador les otorga una potestad expresa de “fijar, en el orden administrativo, la interpretación de las normas legales y reglamentarias de seguridad social de su competencia”³⁴. Los casos del SNA y el SII se analizaron puesto que corresponden a casos en que el legislador se preocupó especialmente de reconocerles una potestad de “interpretar administrativamente en forma exclusiva las disposiciones legales y reglamentarias”³⁵ sectoriales. El caso de la DDU se incluyó puesto que es representativo de los casos donde el legislador no establece una facultad de interpretar leyes de forma expresa, sino que otorga un poder para “impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones”³⁶ sectoriales.

Al revisar los dictámenes, hemos analizado, en primer lugar, si la Contraloría cuestiona o no interpretaciones efectuadas por órganos administrativos técnicos en uso de atribuciones legales. Junto a ello, agrupamos los diferentes dictámenes distinguiendo aquellos casos en que el Ente Contralor (i) se abstiene de conocer por reconocer una competencia exclusiva del organismo técnico en materia interpretativa; (ii) reconoce la potestad interpretativa del órgano técnico pero revisa el cumplimiento de normas procedimentales y que la decisión

³⁴ Ley N° 16.395, art. 2, letra a).

³⁵ Ley Orgánica Servicio Nacional de Aduanas, art. 4, numeral 7.

³⁶ Ley General de Urbanismo y Construcciones, art. 4.

sea fundada; o (iii) conoce el fondo del asunto y determina la interpretación correcta.

3.1. El caso de la SUSESO

La Contraloría ha reconocido que a la SUSESO “le corresponde fijar la interpretación de las leyes y reglamentos de previsión social y ordenar a las instituciones sometidas a su fiscalización que se ajusten a ella”³⁷. Lo anterior, dado que el legislador reconoció a dicho servicio público, a través de la Ley N° 16.395 la potestad de fijar “la interpretación de las normas legales y reglamentarias de seguridad social de su competencia”³⁸.

Hemos identificado 19 dictámenes de la Contraloría emitidos entre los años 2010 y 2022 en donde se hace referencia a la potestad interpretativa de la SUSESO tanto para dictar instrucciones de carácter general como aquella aplicada al momento de resolver casos concretos del ámbito de su competencia (v.g. respecto del cálculo de una pensión de validez). De dichos 19 dictámenes, en 5 casos la Contraloría cuestiona interpretaciones proporcionadas por la SUSESO³⁹, y en los 14 restantes u omite pronunciamiento o valida el proceder por parte de la SUSESO⁴⁰.

Respecto de las actitudes adoptadas por el Ente Contralor, tenemos: 10 casos en que la Contraloría se abstiene de analizar la interpretación llevada a cabo por la SUSESO aludiendo que

³⁷ Dictamen N° 33.239 de 2019. En el mismo sentido, dictámenes N°s 76.797 de 2013 y 52.325 de 2015.

³⁸ Artículo 2 letra a) de la Ley N° 16.395.

³⁹ Dictámenes N°s: 21.529 de 2019, 20.323 de 2019, 17.589 de 2018, 73.981 de 2015 y 64.755 de 2015.

⁴⁰ Dictámenes N°s: E126.225 de 2021, 9.761 de 2020, 33.239 de 2019, 27.536 de 2018, 25.889 de 2018, 92.957 de 2016, 35.598 de 2016, 23.668 de 2016, 90.512 de 2015, 41.506 de 2012, 41.240 de 2011, 77.064 de 2010, 13.445 de 2010, y 2.535 de 2010.

a dicho servicio le corresponde fijar la interpretación de las leyes y reglamentos de previsión social, principalmente, respecto de consultas sobre pensiones y en relación con criterios de la SUSESO al confirmar decisiones de comisiones médicas⁴¹.

Existe un caso dado por el dictamen 92.957 de 2016 donde respecto de una consulta que involucraba un cuestionamiento al cálculo efectuado de una pensión de invalidez, la Contraloría junto con reconocer la existencia de la potestad interpretativa de la SUSESO en la materia, revisó únicamente si la decisión estaba suficientemente fundada y si existieron irregularidades procedimentales, sin entrar al fondo de la decisión.

Finalmente, identificamos 8 dictámenes que sí analizan la interpretación de fondo efectuada por la SUSESO, validándola o cuestionándola⁴².

3.2. El caso del SNA

El Director de la SNA cuenta con la atribución legal de “interpretar administrativamente, en forma exclusiva, las disposiciones legales y reglamentarias de orden tributario y técnico, cuya aplicación y fiscalización correspondan al Servicio”⁴³.

Hemos revisado 15 dictámenes de la Contraloría emitidos entre los años 2010 y 2022 que se refieren a la potestad que tiene el SNA de interpretar de forma exclusiva la normativa aduanera, tanto a modo general a través de instrucciones

⁴¹ Dictámenes N°s: 33.239 de 2019, 27.536 de 2018, 35.598 de 2016, 23.668 de 2016, 90.512 de 2015, 41.506 de 2012, 41.240 de 2011, 77.064 de 2010, 13.445 de 2010, y 2.535 de 2010.

⁴² Dictámenes N°s: E126.225 de 2021, 9.761 de 2020, 21.569 de 2019, 25.889 de 2018, 20.323 de 2018, 17.589 de 2018, 73.981 de 2015 y 64.755 de 2015.

⁴³ Ley Orgánica Servicio Nacional de Aduanas, artículo 4, numeral 7.

como respecto de actos administrativos particulares⁴⁴. No hemos identificado dictámenes que cuestionen una interpretación de normativa aduanera sostenida por el SNA.

De los 15 dictámenes revisados, 8 corresponden a casos donde la Contraloría no conoce el fondo aduciendo que el Director del SNA es a quien le compete la interpretación de disposiciones de normas aduaneras⁴⁵. Identificamos 3 casos en los cuales el Ente Contralor reconoce la potestad del Director del SNA para interpretar la normativa aduanera, pero sin embargo, entra a analizar aspectos procedimentales o formales de las actuaciones del SNA, velando porque las decisiones sean fundadas⁴⁶, se cumplan con los plazos legales para determinadas actuaciones⁴⁷, o se uniformen criterios jurídicos respecto de direcciones regionales aduaneras⁴⁸.

Finalmente, hemos identificado 4 dictámenes en los cuales la Contraloría analiza el fondo del asunto y la interpretación adoptada por el SNA en un caso determinado⁴⁹, en todos los casos validando dicha interpretación.

⁴⁴ Dictámenes N°s: E240.637 de 2022, 21.567 de 2019, 38.280 de 2017, 30.868 de 2016, 91.841 de 2016, 94.024 de 2016, 6.019 de 2016, 45.278 de 2014, 40.250 de 2014, 24.227 de 2014, 33.222 de 2013, 32.656 de 2013, 85.504 de 2013, 29.838 de 2011, y 11.350 de 2010.

⁴⁵ Dictámenes N°s: E240.637 de 2022, 21.567 de 2019, 94.024 de 2016, 33.222 de 2013, 32.656 de 2013, 85.504 de 2013, 29.838 de 2011, y 11.350 de 2010.

⁴⁶ Dictamen N°30.868 de 2016.

⁴⁷ Así, el dictamen N°91.841 de 2016 ordena que se implementen medidas tendientes a reducir plazos para materializar reembolsos de gravámenes aduaneros.

⁴⁸ Dictamen N°6.019 de 2016.

⁴⁹ Dictámenes N°s: 38.280 de 2017, 45.279 de 2014, 40.250 de 2014, y 24.227 de 2014.

3.3. El caso del SII

Al Director del SII le compete interpretar administrativamente, en forma exclusiva, las disposiciones sobre tributación fiscal interna, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los tributos cuyo control no esté encomendado por ley a una autoridad diferente.

Dentro de un universo compuesto por 80 dictámenes desde el año 1978 a la fecha, la Contraloría ha actuado de la siguiente manera: (i) en 76 ocasiones se ha abstenido de emitir un pronunciamiento de carácter interpretativo de normas tributarias⁵⁰, (ii) en 4 oportunidades ha opinado, aunque tangencialmente, sobre el ejercicio de la facultad de interpretación del Director del Servicio de Impuestos Internos⁵¹. Es decir, nunca

⁵⁰ Dictámenes N°s E298702 de 2023, E212762 de 2022, E202501 de 2022, 1269 de 2021, E49071 de 2020, 11.385 de 2018, 43.358 de 2017, 41.360 de 2017, 38.283 de 2017, 21.777 de 2017, 6.849 de 2017, 44.808 de 2017, 25.123 de 2017, 28.424 de 2017, 18.325 de 2017, 14.646 de 2017, 88.083 de 2016, 85.962 de 2016, 80.729 de 2016, 74.236 de 2016, 67.504 de 2016, 48.841 de 2016, 41.021 de 2016, 39.562 de 2016, 98.889 de 2015, 51.537 de 2015, 50.721 de 2015, 19.414 de 2015, 14.035 de 2015, 9.130 de 2015, 98.689 de 2014, 98.123 de 2014, 40.280 de 2014, 16.457 de 2014, 12.268 de 2014, 70.653 de 2014, 76.801 de 2013, 4.242 de 2013, 31.492 de 2013, 29.421 de 2013, 25.439 de 2013, 21.402 de 2013, 16.768 de 2013, 13.156 de 2013, 76.299 de 2012, 67.590 de 2012, 59.357 de 2012, 52.475 de 2012, 19.922 de 2012, 3.461 de 2012, 59.759 de 2011, 54.848 de 2011, 40.126 de 2011, 37.076 de 2011, 44.453 de 2010, 23.954 de 2010, 18.072 de 2010, 72.857 de 2009, 915 de 2009, 56.143 de 2008, 39.627 de 2008, 38.496 de 2008, 17.083 de 2008, 26.671 de 2006, 24.014 de 2005, 622 de 2005, 54.690 de 2004, 52.363 de 2003, 23.769 de 1996, 27.812 de 1991, 180.765 de 1989, 5.258 de 1989, 4.492 de 1989, 43.608 de 1980, 12.921 de 1978 y 44.138 de 1977.

⁵¹ Dictámenes N°s 41.691 de 2017, 786 de 2017, 51.413 de 2015 y 18.035 de 2009.

ha invadido la competencia atribuida al Director del Servicio de Impuestos Internos de manera exclusiva, sino que a lo sumo ha afirmado su adhesión a lo resuelto por dicho Servicio.

Sin embargo, el Dictamen E49071 de 2020 tiene un matiz sobre el cual vale la pena detenerse. Justamente, se solicitó a la Contraloría un pronunciamiento sobre la actuación del Servicio de Impuestos Internos de exigir a un grupo de funcionarios públicos la devolución del denominado "bono clase media"⁵². Lo particular de este caso es que existían dos procedimientos administrativos paralelos que examinaban la correcta entrega del bono: una auditoría llevada a cabo por el Ente de Control al proceso de entrega de dicho beneficio "para efectos de verificar la implementación de controles que permitieran asegurar la adecuada tramitación de las solicitudes, así como la existencia de validaciones de los requisitos exigidos por la normativa que lo regula"; y un "procedimiento especial y previo" incoado por el propio SII "para aclarar las inconsistencias detectadas en la solicitud del aporte fiscal o para su restitución, para los casos en que se haya obtenido sin cumplir los requisitos legales", por lo que este servicio no había determinado aún "la situación concreta de cada uno de los funcionarios públicos hasta la fecha". Por tales razones -y no por existir una competencia exclusiva del Director del SII-, la Contraloría se abstuvo de emitir un pronunciamiento, dejando abierta la posibilidad para hacerlo en el futuro:

"Lo anterior es sin perjuicio de la posibilidad de efectuar nuevas presentaciones ante esta Entidad de Control para que se revise la interpretación que deberá efectuar el SII, mediante acto administrativo dictado como consecuencia del anotado procedimiento administrativo, determinando el cumplimiento de los requisitos de otorgamiento del bono clase media respecto de funcionarios en particular".

⁵² Ley N° 21.252, 1° de agosto de 2020.

3.4. El caso de la DDU

El caso de DDU es del todo particular. Ya advertíamos que se encuentra dentro de la Administración Central, pero además, no corresponde a la jefatura del ministerio, sino que a una división dentro de la orgánica ministerial⁵³. Asimismo, el legislador le atribuyó la facultad de “impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones” urbanísticas pero sin indicar expresamente que se le confería una potestad interpretativa.

A esta especial configuración, se opone la fuerte tendencia de la Contraloría de revisar el fondo de las circulares interpretativas que emite la DDU⁵⁴: así, en 28 ocasiones la Contraloría ha determinado su adecuación a Derecho⁵⁵, mientras que en 19 casos, ha ordenado que se modifique o adecúe la circular respectiva⁵⁶. Ello, a pesar de reconocer que el legislador ha atri-

⁵³ DL N° 1305, 19 de febrero de 1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, artículos 10 y 12.

⁵⁴ En un trabajo anterior de uno de nosotros, se analiza esta actitud poco deferente de la Contraloría respecto de las interpretaciones de la DDU. Véase: BOCCHI JIMÉNEZ, Giannina, “El control de la Contraloría sobre los poderes interpretativos de la División de Desarrollo Urbano”, *Revista de Derecho Público Universidad de Chile*, N° 96 (2022), pp. 1-19

⁵⁵ Dictámenes N° 293.557 de 2022, 260.644 de 2022, 226.686 de 2022, 219.182 de 2022, 202.558 de 2022, 183.964 de 2022, 180.681 de 2022, 157.666 de 2021, 154.966 de 2021, 126.162 de 2021, 121.292 de 2021, 80.300 de 2021, 25.681 de 2019, 18.290 de 2019, 1.623 de 2019, 29.285 de 2018, 10.183 de 2018, 43.367 de 2017, 43.367 de 2017, 20.089 de 2017, 12.297 de 2016, 4.490 de 2016, 80.454 de 2013, 60.744 de 2012, 30.891 de 2012, 36.101 de 2010, 22.579 de 2010 y 23.043 de 2008.

⁵⁶ Dictámenes N° 249.979 de 2022, 191.273 de 2022, 190.915 de 2022, 58.946 de 2020, 26.306 de 2019, 25.690 de 2019, 25.581 de 2019, 2.745 de 2019, 14.009 de 2019, 41.326 de 2017, 63.910 de 2016, 1.780 de 2016, 87.449 de 2015, 46.044 de 2015, 54.027 de 2013, 27.256 de 2010, 4.263 de 2007, 18.447 de 2004 y 4.281 de 2002.

buido a la DDU una facultad de dictar instrucciones que “dice relación con el ejercicio de una atribución interpretativa”⁵⁷.

3.5. Análisis

Los casos revisados muestran que la Contraloría no trata de forma equivalente a los órganos técnicos que cuentan con potestades interpretativas. En efecto, en un extremo tenemos el caso del SNA y el SII en donde el Ente Contralor es altamente deferente con ellos y excepcionalmente entra a analizar los criterios seguidos por dichos órganos. En el otro extremo tenemos el caso de la DDU donde la Contraloría aun reconociendo su potestad interpretativa, finalmente entra a conocer el fondo de lo interpretado sin mayor deferencia. Como caso intermedio tenemos a la SUSESO donde la Contraloría conoce el fondo dependiendo del caso concreto.

A primera vista, esto pareciera dar cuenta de un proceder incoherente por parte de la Contraloría en el sentido que la jurisprudencia administrativa no trata a los órganos técnicos con facultades interpretativas de forma similar. Sin embargo, los órganos revisados tienen diferencias relevantes que pueden explicar el disímil tratamiento del Ente Contralor. Así, los casos en que la Contraloría es más deferente coinciden con los servicios a los que el legislador les otorgó la facultad de interpretar administrativamente “en forma exclusiva”. La jurisprudencia administrativa da cuenta de un tratamiento intermedio en el caso de la SUSESO que cuenta con facultades legales de interpretar pero sin que el legislador haya indicado que dicha potestad fue otorgada de forma exclusiva. A su vez, en el caso de la DDU, donde prácticamente no hay deferencia, el legislador no otorgó de forma expresa la potestad de interpretar.

⁵⁷ Dictamen N°1.780 de 2016.

También debe destacarse que la DDU, a diferencia de los otros casos, no es un servicio público descentralizado.

Sin perjuicio que lo señalado puede constituir una explicación del tratamiento proporcionado por la Contraloría a los diferentes “interpretes”, lo cierto es que ello refuerza el carácter caótico y desordenado de la atribución de potestades interpretativas a órganos administrativos en nuestro país, el que incluso se materializa en el control llevado a cabo por la Contraloría. Dicha ausencia de organicidad genera dudas de si la forma en que se han ido proporcionando potestades de interpretación administrativa a órganos de diversa naturaleza y a través de distintos mecanismos realmente contribuye a un sistema de normas más coherente, claro y predecible. Dicho de otra forma, si estas múltiples potestades interpretativas colaboran en proporcionar mayor certeza jurídica, más aún siendo que ello ha llevado a que exista un control disímil de éstas por parte de la Contraloría.

CONCLUSIONES

Diversas leyes han otorgado a órganos administrativos la facultad de interpretar administrativamente disposiciones legales y reglamentarias que rigen un determinado ámbito o sector. El legislador ha diseñado diferentes modelos, por lo que podemos válidamente afirmar que no existe un sistema orgánico de atribución de estas facultades.

Junto a los órganos administrativos sectoriales a los que la ley les ha otorgado una potestad interpretativa, coexiste la Contraloría quien también ejerce una potestad interpretativa a través de su potestad dictaminante, y que resulta obligatoria para los organismos a los cuales va dirigida.

La jurisprudencia administrativa de la Contraloría da cuenta que dicha entidad no trata de forma equivalente a los órga-

nos técnicos que cuentan con potestades interpretativas. Dicha diferencia de trato parece explicarse en el modo en que el legislador ha atribuido la potestad interpretativa. Así, la Contraloría es bastante deferente en aquellos casos en que el legislador ha proporcionado a un órgano técnico con una facultad de interpretar “en forma exclusiva”, en contraste con la nula deferencia respecto de un organismo al cual la ley no otorga de forma expresa la facultad de interpretar (pero se subentende del texto legal).

Ahora bien, esta diferencia de trato por parte del Ente Contralor refuerza el carácter caótico y desordenado de la atribución de potestades interpretativas a órganos administrativos en nuestro país, ausencia de organicidad que no contribuye a generar un sistema de normas coherente, claro y predecible.

REFERENCIAS

Doctrina citada

- BOCCHI JIMÉNEZ, Giannina, “El control de la Contraloría sobre los poderes interpretativos de la División de Desarrollo Urbano”, *Revista de Derecho Público Universidad de Chile*, N°96 (2022), pp. 1-19
- CORDERO VEGA, Luis, *El derecho administrativo chileno. Crónicas desde la jurisprudencia*, Santiago, Der Ediciones, 2020.
- CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2015.
- CORDERO VEGA, Luis, “La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista. Comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después”, *Anuario de Derecho Público*, N° 1, 2010, pp.165-188.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Las normas administrativas y el sistema de fuentes”, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 17-N° 1 (2010), pp. 21-50.

- DE LA CRUZ, Alicia, *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?*, Santiago, Der Ediciones, 2019.
- EVANS ESPÍÑEIRA, Eugenio, "Las actividades económicas de las empresas en la Constitución y las facultades normativas de los órganos de la Administración y fiscalización del Estado", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 29 N° 3, (2002), pp.673-683.
- GARCÍA, José Francisco y VERDUGO, Sergio "De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: Aspectos constitucionales y de diseño regulatorio", *Revista Actualidad Jurídica Universidad del Desarrollo*, N° 22 (2010), pp. 263-305.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*, segunda edición, Santiago, Legal Publishing Chile, 2019.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, 1994.
- RODRÍGUEZ GREZ, Pablo, *Teoría de la Interpretación Jurídica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- SUNSTEIN, Cass y VERMEULE, Adrian, *Law & Leviathan. Redemding the Administrative State*, Cambridge, Massachusetts, Nelknap Press, 2020.

Jurisprudencia citada

- Contraloría General de la República, 26 de enero de 2022, Dictamen N° E179239.
- Contraloría General de la República, 3 de agosto de 2021, Dictamen N° E126225
- Contraloría General de la República, 10 de junio de 2020, Dictamen N° 9.761
- Contraloría General de la República, 27 de diciembre de 2019, Dictamen N° 33.239.
- Contraloría General de la República, 14 de agosto de 2019, Dictamen N° 21.529
- Contraloría General de la República, 6 de noviembre de 2018, Dictamen N° 27.536
- Contraloría General de la República, 16 de octubre de 2018, Dictamen N° 25.889
- Contraloría General de la República, 12 de agosto de 2018, Dictamen N° 17.589

- Contraloría General de la República, 10 de agosto de 2018, Dictamen N° 20.323
- Contraloría General de la República, 27 de diciembre de 2016, Dictamen N° 92.957
- Contraloría General de la República, 6 de junio de 2016, Dictamen N° 41.506
- Contraloría General de la República, 13 de mayo de 2016, Dictamen N° 35.598
- Contraloría General de la República, 30 de marzo de 2016, Dictamen N° 23.668
- Contraloría General de la República, 13 de noviembre de 2015, Dictamen N° 90.512.
- Contraloría General de la República, 15 de septiembre de 2015, Dictamen N° 73.981
- Contraloría General de la República, 13 de agosto de 2015, Dictamen N° 64.755
- Contraloría General de la República, 1 de julio de 2015, Dictamen N° 52.325.
- Contraloría General de la República, 25 de mayo de 2015, Dictamen N° 41.240
- Contraloría General de la República, 22 de noviembre de 2013, Dictamen N° 76.797.
- Contraloría General de la República, 15 de marzo de 2010, Dictamen N° 13.445
- Contraloría General de la República, 14 de enero de 2010, Dictamen N° 2.535
- Contraloría General de la República, 29 de julio de 2022, Dictamen N° E240637
- Contraloría General de la República, 19 de agosto de 2019, Dictamen N° 21.567
- Contraloría General de la República, 30 de octubre de 2017, Dictamen N° 38.280
- Contraloría General de la República, 30 de diciembre de 2016, Dictamen N° 94.024
- Contraloría General de la República, 21 de diciembre de 2016, Dictamen N° 91.841

- Contraloría General de la República, 25 de abril de 2016, Dictamen N° 30.868.
- Contraloría General de la República, 22 de enero de 2016, Dictamen N° 6.019
- Contraloría General de la República, 20 de junio de 2014, Dictamen N° 45.278
- Contraloría General de la República, 6 de junio de 2014, Dictamen N° 40.250
- Contraloría General de la República, 4 de abril de 2014, Dictamen N° 24.227
- Contraloría General de la República, 30 de diciembre de 2013, Dictamen N° 85.504
- Contraloría General de la República, 29 de mayo de 2013, Dictamen N° 33.222
- Contraloría General de la República, 28 de mayo de 2013, Dictamen N° 32.656
- Contraloría General de la República, 12 de mayo de 2011, Dictamen N° 29.838
- Contraloría General de la República, 26 de febrero de 2010, Dictamen N° 11.350.
- Contraloría General de la República, 13 de enero de 2023, Dictamen N° E298702.
- Contraloría General de la República, 11 de mayo de 2022, Dictamen N° E212762.
- Contraloría General de la República, 8 de abril de 2022, Dictamen N° E202501.
- Contraloría General de la República, 10 de junio de 2021, Dictamen N° 1.269.
- Contraloría General de la República, 4 de noviembre de 2020, Dictamen N° E49071.
- Contraloría General de la República, 3 de mayo de 2018, Dictamen N° 11.385.
- Contraloría General de la República, 11 de diciembre de 2017, Dictamen N° 43.358.
- Contraloría General de la República, 24 de noviembre de 2017, Dictamen N° 41.360.

- Contraloría General de la República, 30 de octubre de 2017, Dictamen N° 38.283.
- Contraloría General de la República, 14 de junio de 2017, Dictamen N° 21.777.
- Contraloría General de la República, 27 de febrero de 2017, Dictamen N° 6.849.
- Contraloría General de la República, 28 de diciembre de 2017, Dictamen N° 44.808.
- Contraloría General de la República, 10 de julio de 2017, Dictamen N° 25.123.
- Contraloría General de la República, 31 de julio de 2017, Dictamen N° 28.424.
- Contraloría General de la República, 19 de mayo de 2017, Dictamen N° 18.325.
- Contraloría General de la República, 25 de abril de 2017, Dictamen N° 14.646.
- Contraloría General de la República, 6 de diciembre de 2016, Dictamen N° 88.083.
- Contraloría General de la República, 28 de noviembre de 2016, Dictamen N° 85.962.
- Contraloría General de la República, 7 de noviembre de 2016, Dictamen N° 80.729.
- Contraloría General de la República, 7 de octubre de 2016, Dictamen N° 74.236.
- Contraloría General de la República, 13 de septiembre de 2016, Dictamen N° 67.504.
- Contraloría General de la República, 1 de julio de 2016, Dictamen N° 48.841.
- Contraloría General de la República, 3 de junio de 2016, Dictamen N° 41.021.
- Contraloría General de la República, 27 de mayo de 2016, Dictamen N° 39.562.
- Contraloría General de la República, 16 de diciembre de 2015, Dictamen N° 98.889.
- Contraloría General de la República, 26 de junio de 2015, Dictamen N° 51.537.

- Contraloría General de la República, 24 de junio de 2015, Dictamen N° 50.721.
- Contraloría General de la República, 12 de marzo de 2014, Dictamen N° 19.414.
- Contraloría General de la República, 19 de febrero de 2015, Dictamen N° 14.035.
- Contraloría General de la República, 16 de marzo de 2017, Dictamen N° 9.130.
- Contraloría General de la República, 19 de diciembre de 2014, Dictamen N° 98.689.
- Contraloría General de la República, 18 de diciembre de 2014, Dictamen N° 98.123.
- Contraloría General de la República, 6 de junio de 2014, Dictamen N° 40.280.
- Contraloría General de la República, 5 de marzo de 2014, Dictamen N° 16.457.
- Contraloría General de la República, 18 de febrero de 2014, Dictamen N° 12.268.
- Contraloría General de la República, 11 de septiembre de 2014, Dictamen N° 70.653.
- Contraloría General de la República, 22 de noviembre de 2013, Dictamen N° 76.801.
- Contraloría General de la República, 21 de enero de 2013, Dictamen N° 4.242.
- Contraloría General de la República, 22 de mayo de 2013, Dictamen N° 31.492.
- Contraloría General de la República, 13 de mayo de 2013, Dictamen N° 29.421.
- Contraloría General de la República, 25 de abril de 2013, Dictamen N° 25.439.
- Contraloría General de la República, 9 de abril de 2013, Dictamen N° 21.402.
- Contraloría General de la República, 15 de marzo de 2013, Dictamen N° 16.768.
- Contraloría General de la República, 27 de febrero de 2013, Dictamen N° 13.156.

- Contraloría General de la República, 7 de diciembre de 2012, Dictamen N° 76.299.
- Contraloría General de la República, 29 de octubre de 2012, Dictamen N° 67.590.
- Contraloría General de la República, 26 de siempre de 2012, Dictamen N° 59.357.
- Contraloría General de la República, 27 de agosto de 2012, Dictamen N° 52.475.
- Contraloría General de la República, 9 de abril de 2012, Dictamen N° 19.922.
- Contraloría General de la República, 18 de enero de 2012, Dictamen N° 3.461.
- Contraloría General de la República, 21 de septiembre de 2011, Dictamen N° 59.759.
- Contraloría General de la República, 31 de agosto de 2011, Dictamen N° 54.848.
- Contraloría General de la República, 28 de junio de 2011, Dictamen N° 40.126.
- Contraloría General de la República, 10 de junio de 2011, Dictamen N° 37.076.
- Contraloría General de la República, 14 de julio de 2011, Dictamen N° 44.453.
- Contraloría General de la República, 6 de mayo de 2010, Dictamen N° 23.954.
- Contraloría General de la República, 7 de abril de 2010, Dictamen N° 18.072.
- Contraloría General de la República, 31 de diciembre de 2009, Dictamen N° 72.857.
- Contraloría General de la República, 8 de enero de 2009, Dictamen N° 915.
- Contraloría General de la República, 27 de noviembre de 2008, Dictamen N° 56.143.
- Contraloría General de la República, 22 de agosto de 2008, Dictamen N° 39.627.
- Contraloría General de la República, 18 de agosto de 2008, Dictamen N° 38.496.

- Contraloría General de la República, 15 de abril de 2008, Dictamen N° 17.083.
- Contraloría General de la República, 6 de junio de 2006, Dictamen N° 26.671.
- Contraloría General de la República, 18 de mayo de 2005, Dictamen N° 24.014.
- Contraloría General de la República, 6 de enero de 2005, Dictamen N° 622.
- Contraloría General de la República, 2 de noviembre de 2004, Dictamen N° 54.690.
- Contraloría General de la República, 20 de noviembre de 2003, Dictamen N° 52.363.
- Contraloría General de la República, 25 de julio de 1996, Dictamen N° 23.769.
- Contraloría General de la República, 19 de noviembre de 1991, Dictamen N° 27.812.
- Contraloría General de la República, 13 de julio de 1989, Dictamen 18.076.
- Contraloría General de la República, 20 de febrero de 1989, Dictamen N° 5.258.
- Contraloría General de la República, 10 de febrero de 1989, Dictamen N° 4.492.
- Contraloría General de la República, 17 de noviembre de 1980, Dictamen N° 43.608.
- Contraloría General de la República, 6 de marzo de 1978, Dictamen N° 12.921.
- Contraloría General de la República, 18 de julio de 1977, Dictamen N° 44.138.
- Contraloría General de la República, 28 de noviembre de 2017, Dictamen N° 41.691 de 2017.
- Contraloría General de la República, 9 de enero de 2017, Dictamen N° 786.
- Contraloría General de la República, 26 de junio de 2015, Dictamen N° 51.413.
- Contraloría General de la República, 8 de abril de 2009, Dictamen N° 18.035.

- Contraloría General de la República, 30 de diciembre de 2022, N° 293.557.
- Contraloría General de la República, 27 de septiembre de 2022, Dictamen N° E260.644.
- Contraloría General de la República, 20 de junio de 2022, Dictamen N° E226.686.
- Contraloría General de la República, 31 de mayo de 2022, Dictamen N° E219.182.
- Contraloría General de la República, 8 de abril de 2022, Dictamen N° E202.558.
- Contraloría General de la República, 10 de febrero de 2022, Dictamen N° E183.964.
- Contraloría General de la República, 31 de enero de 2022, Dictamen N° E180.681.
- Contraloría General de la República, 19 de noviembre de 2021, Dictamen N° E157.666.
- Contraloría General de la República, 11 de noviembre de 2021, Dictamen N° E154.966.
- Contraloría General de la República, 2 de agosto de 2021, Dictamen N° E126.162.
- Contraloría General de la República, 12 de julio de 2021, Dictamen N° E121.292.
- Contraloría General de la República, 24 de febrero de 2021, Dictamen N° E80.300.
- Contraloría General de la República, 27 de septiembre de 2019, Dictamen N° 25.681.
- Contraloría General de la República, 5 de julio de 2019, Dictamen N° 18.290.
- Contraloría General de la República, 17 de enero de 2019, Dictamen N° 1.623.
- Contraloría General de la República, 26 de noviembre de 2018, Dictamen N° 29.285.
- Contraloría General de la República, 19 de abril de 2018, Dictamen N° 10.183.
- Contraloría General de la República, 11 de diciembre de 2017, Dictamen N° 43.367.

- Contraloría General de la República, 1 de junio de 2017, Dictamen N° 20.089.
- Contraloría General de la República, 16 de febrero de 2016, Dictamen N° 12.297.
- Contraloría General de la República, 18 de enero de 2016, Dictamen N° 4.490.
- Contraloría General de la República, 6 de diciembre de 2013, Dictamen N° 80.454.
- Contraloría General de la República, 2 de octubre de 2012, Dictamen N° 60.744.
- Contraloría General de la República, 28 de mayo de 2012, Dictamen N° 30.891.
- Contraloría General de la República, 2 de julio de 2010, Dictamen N° 36.101.
- Contraloría General de la República, 30 de abril de 2010, Dictamen N° 22.579.
- Contraloría General de la República, 16 de mayo de 2008, Dictamen N° 23.043.
- Contraloría General de la República, 26 de agosto de 2022, Dictamen N° E249.979.
- Contraloría General de la República, 4 de marzo de 2022, Dictamen N° E191.273.
- Contraloría General de la República, 4 de marzo de 2022, Dictamen N° E190.915.
- Contraloría General de la República, 11 de diciembre de 2020, Dictamen N° E58.946.
- Contraloría General de la República, 3 de octubre de 2019, Dictamen N° 26.306.
- Contraloría General de la República, 27 de septiembre de 2019, Dictamen N° 25.690.
- Contraloría General de la República, 26 de septiembre de 2019, Dictamen N° 25.581.
- Contraloría General de la República, 25 de enero de 2019, Dictamen N° 2.745.
- Contraloría General de la República, 5 de junio de 2018, Dictamen N° 14.009.

- Contraloría General de la República, 24 de noviembre de 2017, Dictamen N° 41.326.
- Contraloría General de la República, 29 de agosto de 2016, Dictamen N° 63.910.
- Contraloría General de la República, 8 de enero de 2016, Dictamen N° 1.780.
- Contraloría General de la República, 24 de noviembre de 2017, Dictamen N° 87.449.
- Contraloría General de la República, 9 de junio de 2015, Dictamen N° 46.044.
- Contraloría General de la República, 23 de agosto de 2013, Dictamen N° 54.027.
- Contraloría General de la República, 20 de mayo de 2010, Dictamen N° 27.256.
- Contraloría General de la República, 29 de enero de 2007, Dictamen N° 4.263.
- Contraloría General de la República, 14 de abril de 2004, Dictamen N° 18.447.
- Contraloría General de la República, 30 de enero de 2003, Dictamen N° 4.281.

Normativa citada

- Decreto N° 100, 22 de septiembre de 2004, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Decreto N° 2421, 10 de julio de 1964, Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 16.395, 28 de enero de 1966.
- Ley N° 18.168, 2 de octubre de 1982.
- Ley N° 18.410, 22 de mayo de 1985.
- Ley N° 18.838, 30 de septiembre de 1989.
- Ley N° 18.840, 10 de octubre de 1989.
- Ley N° 18.902, 27 de enero de 1990.
- Ley N° 18.910, 27 de abril de 1990.
- Ley N° 19.300, 9 de marzo de 1994.
- Ley N° 19.995, 7 de enero de 2005.

- Ley N° 20.285, 20 de agosto de 2008.
 Ley N° 20.417, 26 de enero de 2010.
 Ley N° 20.529, 27 de agosto de 2011.
 Ley N° 20.720, 9 de enero de 2014.
 Ley N° 21.000, 23 de febrero de 2017.
 Ley N° 21.091, 29 de mayo de 2018.
 DFL N° 1, 29 de noviembre de 1980, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
 DFL N° 1, 16 de enero de 2003, Ministerio del Trabajo.
 DFL N° 1, 24 de abril de 2006, Ministerio de Salud.
 DFL N° 3, 31 de mayo de 2021, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
 DFL N° 5, 6 de abril de 2017, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
 DFL N° 7, 15 de octubre de 1980, Ministerio de Hacienda.
 DFL N° 101, 29 de noviembre de 1980, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
 DFL N° 329, 20 de junio de 1979, Ministerio de Hacienda.
 DFL N° 458, 13 de abril de 1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
 DFL N° 1122, 29 de octubre de 1981, Ministerio de Justicia.
 DL N° 830, 31 de diciembre de 1974, Ministerio de Hacienda.
 DL N° 1305, 19 de febrero de 1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
 DFL N° 308, 1 de abril de 1960, Ministerio de Hacienda.

Capítulo 8.

Aproximación a las modalidades de determinación y distribución de las competencias de las entidades territoriales en el proyecto de una nueva constitución para Chile. Análisis crítico y prospectivo

BENOÎT DELOOZ BROCHET¹

RESUMEN: El trabajo busca analizar críticamente las transformaciones propuestas por el proyecto de nueva Constitución (en adelante "el proyecto") sobre las modalidades de distribución y ejercicio de las competencias normativas de las entidades territoriales; sacar algunas lecciones y sugerir algunas pistas de reflexión con vista a los debates en torno al futuro nuevo proceso constituyente. En ese sentido, después de una breve presentación – crítica- de las principales disposiciones relativas a las modalidades de determinación y distribución de las competencias normativas de las entidades territoriales, que había previsto el texto sometido a plebiscito, pro-

¹ Docteur en Sciences Juridiques de l'Université de Toulouse 1 Capitole (France). Doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Profesor de Derecho público. Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile, Lord Cochrane 417, Santiago de Chile. benoit.delooz@ucentral.cl.