

LA DESALINEACIÓN
ENTRE LAS JURISPRUDENCIAS
JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA:
SOLUCIÓN Y FORMAS DE CONCRECIÓN
(ESTUDIO A PARTIR DEL DICTAMEN N.º E561358-2024
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA)

THE MISALIGNMENT BETWEEN JUDICIAL
AND ADMINISTRATIVE JURISPRUDENCE:
SOLUTION AND FORMS
OF IMPLEMENTATION

(STUDY BASED ON THE “DICTAMEN” E561358-2024
OF THE “CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA”)

*Cristian Román Cordero**

Resumen

En este artículo estudiamos el problema de la desalineación entre las jurisprudencias judicial y administrativa a partir del dictamen n.º E561358-2024 de la Contraloría General de la República, que es utilizado como modelo de análisis.

PALABRAS CLAVE: desalineación, jurisprudencia judicial, jurisprudencia administrativa.

Abstract

In this article we study the problem of misalignment between judicial and administrative jurisprudence based on “dictamen” E561358-2024 of the

* Magíster en Derecho mención Derecho Público, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile. ORCID: 0000-0002-1444-3342. Correo electrónico: croman@derecho.uchile.cl

Artículo recibido el 8 de abril de 2025 y aceptado para publicación el 30 de septiembre de 2025.

“Contraloría General de la República”, which is used as an analytical model.

KEYWORDS: misalignment, judicial jurisprudence, administrative jurisprudence.

Presentación

El derecho administrativo chileno reconoce, entre sus fuentes, tres jurisprudencias: la constitucional, la judicial y la administrativa (siendo esta última la que expide la Contraloría General de la República, a través de sus dictámenes)¹.

Pues bien, entre tales jurisprudencias, en relación con una misma materia, bien puede haber coincidencia, pero también contradicción; evidenciándose así lo que, en otra oportunidad, hemos denominado, respectivamente, *alineación* y *desalineación* jurisprudencial². Y, al estar tales jurisprudencias en permanente revisión y cambio³, este fenómeno oscila entre una y otra, por periodos variables de tiempo⁴.

Dicho lo anterior, y siendo habitual, la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa (y en el entendido de que ambas son com-

¹ Sobre esta materia, por todos, véase: Iván ARÓSTICA, “Los dictámenes y la interpretación en sede administrativa”, pp. 149-160; Juan Carlos FLORES, “Límites constitucionales de las facultades interpretativas de los organismos de la Administración”, pp. 60-84; Eduardo SOTO, “Control contralor. La Contraloría General de la República en el ámbito de la organización del Estado: antecedentes históricos y funciones”, pp. 781-789; Eduardo SOTO, “La función dictaminante de la Contraloría General de la República”, pp. 791-801; Cristian ROMÁN, “Dictámenes de la Contraloría General de la República y acción declarativa de mera certeza”, pp. 389-434; Ignacio GEPP y Alfonso MUÑOZ, *Potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República*; Alejandro GUZMÁN, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*; Luis LIZAMA, *La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena*; Yuri VARELA, *La consulta tributaria vinculante en el Estado de Derecho*.

² Véase Cristian ROMÁN, “El plazo de prescripción de las infracciones administrativas. (Comentario sobre el dictamen de la Contraloría General de la República N° 24.731-2019)”, pp. 291-314.

³ Cristian ROMÁN, “Los cambios jurisprudenciales en el derecho administrativo chileno”.

⁴ Este problema ha adquirido relevancia en el último tiempo; lo que ponen de relieve, entre otros: María MANRÍQUEZ, “Conflictos de competencia e interpretación en materia público-administrativa entre los tribunales superiores de justicia y la Contraloría General de la República”, pp. 103-125; Alejandro CÁRCAMO, “Tribunales de justicia y Contraloría General de la República: ¿cómo compatibilizar sus pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios?”, pp. 107-116.

petentes para pronunciarse sobre ella⁵)⁶, a continuación, nos referiremos a la solución de este problema y a las formas de concreción de la misma. Y en especial a estas últimas, pues el dictamen que comentaremos innova justo a este respecto.

En efecto, el dictamen de la Contraloría General de la República n.º E5613 58-2024 reafirma la solución a este problema (que, adelantamos, no es otra que la primacía de la jurisprudencia judicial); mas, establece una nueva forma de concretarla: al existir una *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa sobre una misma materia, aquella califica a esta, por ello, como un *asunto litigioso*; de lo que se sigue que se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo⁷.

Como plan de exposición, nos referiremos, en primer lugar, a la solución de la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa; y, en segundo lugar, a las formas de concreción de la misma (y con ocasión de estas, comentaremos el dictamen). Al final, apuntaremos nuestras conclusiones y las fuentes consultadas.

I. La solución

Aunque es una obviedad, necesario es recordarla, y tenerla presente. Entre las jurisprudencias judicial y administrativa, prima, como es lógico, la primera. Por tanto, la *desalineación* entre ellas, tiene una única solución posible: la primacía de la primera respecto de la segunda⁸.

⁵ Ya que de no serlo –lo es una y no la otra, mas igualmente pretende pronunciarse al respecto–, el problema sería otro: una contienda de competencia. A esto nos hemos referido en ROMÁN, “Dictámenes...”, *op. cit.*, pp. 389-434.

⁶ Lo que se explica, en gran parte, por el creciente número de solicitudes de pronunciamiento que particulares dirigen a la Contraloría General de la República. Por todos, véase: Guillermo JIMÉNEZ, “¿Por qué los particulares litigan en la Contraloría? La potestad dictaminante como foro de resolución de disputas”, pp. 165-192.

⁷ De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.º de la Ley n.º 10336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

⁸ En este sentido, Eduardo Soto Kloss ha observado que, a través de sus dictámenes: “la Contraloría General de la República fija el sentido y alcance de las disposiciones legales o reglamentarias que regulan la organización y funcionamiento de los distintos servicios o entidades de la Administración del Estado, sometidos a la fiscalización de este organismo contralor. (/) Son estos dictámenes los que conforman, en definitiva, la llamada ‘jurisprudencia administrativa’, conjunto de soluciones jurídicas que se imponen dentro del ámbito de la Administración, y obligan a sus funcionarios (artículos 6º inciso final citado y 19). Cabe señalar sí, que ella no obliga ni vincula a los tribunales de justicia, para quienes esta jurisprudencia contralora no es sino una mera opinión, ilustrada, es cierto, pero mera opinión, finalmente, para el caso sometido a su conocimiento y decisión jurisprudencial”, SOTO, “Control contralor...”,

Esto se explica:

- i) *En el plano teórico*, por el hecho de que⁹:
 1. La jurisprudencia judicial importa el ejercicio de la jurisdicción; en tanto que la jurisprudencia administrativa, el ejercicio de una potestad administrativa (esto es, la potestad dictaminante o, si se quiere, la potestad interpretativa –en sede administrativa– de la ley) y
 2. La jurisprudencia judicial se expide en razón de una atribución de rango constitucional; en tanto que la jurisprudencia administrativa, en razón de una atribución de rango legal¹⁰.
- ii) *En el plano práctico*, solo por el hecho de que quien tiene la *última palabra* al respecto, en el sistema institucional chileno, es la jurisprudencia judicial, y en específico la Corte Suprema.

De ahí que no sea de extrañar que esta última magistratura, sin ambages, haya señalado:

“la Contraloría 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 fuen-

op. cit., p. 787. Asimismo, Alejandro Guzmán Brito, quien ha señalado: “Es doctrina generalmente aceptada que la interpretación proferida por un jefe de servicio dotado con la potestad de interpretar normas no obliga con ella a los tribunales de justicia, sean ordinarios, especiales o arbitrales, de manera que cuando éstos se vean en el caso de aplicar en sede jurisdiccional normas que cuentan con cierta interpretación administrativa pueden desconocerla o ignorarla y conservan plena libertad para formular las interpretaciones que les parezcan correctas a la norma de que se trate. Por cierto, pueden coincidir con el sentido de alguna interpretación administrativa existente, mas no porque deban coincidir con ella, sino porque de hecho llegaron a la misma conclusión a que se había llegado el intérprete administrativo que sea. También, en ese caso, pueden usar la interpretación administrativa con la cual coinciden como argumento de autoridad en función de reforzar sus propias conclusiones”, GUZMÁN, *op. cit.*, p. 175.

⁹ ROMÁN, “Dictámenes...”, *op. cit.*, pp. 411-412.

¹⁰ He aquí la importancia del pretendido reconocimiento constitucional de la potestad dictaminante de la Contraloría General de la República, en el marco de los procesos constitucionales recientes. En efecto, en caso de ser ella reconocida en el ámbito constitucional, se situaría en el mismo plano que la jurisdicción, propia de los tribunales; contexto en el cual la tesis de la “inclinación” de la jurisprudencia administrativa frente a la jurisprudencia judicial, al menos, perdería fuerza argumental. En este sentido, cabe recordar que la Propuesta de Nueva Constitución (del primer proceso constitucional, redactada por la denominada Convención Constitucional), en su artículo 354.1, señalaba: “Artículo 354.1.- La Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes obligatorios para toda autoridad, funcionario o trabajador de cualquier órgano integrante de la Administración del Estado, de las regiones y de las comunas, incluyendo los directivos de empresas públicas o sociedades en las que tenga participación el Estado”.

te del derecho administrativo, por lo que si ella establece –interpretando la ley– [...], este criterio jurisprudencial constituye fuente del derecho y como tal integra el denominado bloque de la legalidad, siendo obligatoria para el ente contralor; naturaleza de la que carecen los dictámenes de la Contraloría, que son únicamente constitutivos ‘de la jurisprudencia administrativa’ como señala el artículo 6 inciso final de su Ley Orgánica”¹¹.

II. Formas de concreción

Señalado lo anterior, preciso es determinar de qué forma se concreta dicha solución (a la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa).

Al respecto observamos dos formas de concreción:

- A) Una, la normal, que es la *dura* (por lo que bien podríamos denominarla *hard solution*), y que se verifica mediante el control judicial de el o los dictámenes que da(n) sustento a la jurisprudencia administrativa *desalineada* con la jurisprudencia judicial, y su consecuente declaración de ilegalidad y
- B) Otra, la excepcional, que es la *blanda* (o *soft solution*), y que se verifica, ante la previsibilidad o probabilidad de dicho escenario, y a fin de precaverlo, a través del ejercicio de la potestad dictaminante por parte de la Contraloría General de la República, ya sea de oficio o en el contexto de una solicitud de pronunciamiento, para así:
 - Reconsiderar su propia jurisprudencia administrativa y *alinearla* (preventivamente) a la jurisprudencia judicial (*adoptándola*) o, bien,
 - Calificar la materia, habida consideración la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por ello, como un *asunto litigioso*, absteniéndose de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo (y esta última es la forma que, en específico, establece el dictamen que comentaremos).

Veamos, a continuación, estas dos formas de concreción.

A) LA HARD SOLUTION

Tiene lugar toda vez que los tribunales (en especial, la Corte Suprema), en el marco de un procedimiento contencioso administrativo (por ejemplo, un recurso de protección), a instancia de un particular o de un órgano de la Administración del Estado, efectúa el control judicial de el o los dictámenes

¹¹ CORTE SUPREMA (2012), sentencia rol. n.º 2791.

de la Contraloría General de la República que da(n) sustento a la jurisprudencia administrativa *desalineada* con la jurisprudencia judicial, y declara, por ello, su ilegalidad.

Cabe destacar que esta forma de concretar la solución a la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa (vale decir, la primacía de la primera respecto de la segunda), tiene al menos dos inconvenientes:

- i) Es una solución un tanto *traumática*, pues importa, en mayor o menor medida, lo que algunos autores denominan *choque de trenes* (entre tribunales –en su caso, la Corte Suprema– y la Contraloría General de la República) y
- ii) Es una solución de lenta operatividad, puesto que tiene lugar, de modo habitual, luego de un periodo de tiempo, mediano o largo, singularizado por la incertidumbre jurídica que la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa en sí representa, así como también por el hecho de no saber cómo esta se resolverá al final (esto es: conocerá o no el tribunal requerido; y en caso de hacerlo, qué decidirá)¹².

A la luz de estos inconvenientes, se concluye que la *hard solution* debe ser, en lo posible, evitada; y ello explica el hecho que la Contraloría General de la República, últimamente, esté empleando fórmulas preventivas, en tanto pretenden precaver dicho escenario, y que hemos englobado bajo la expresión *soft solution*, que a continuación veremos.

B) LA SOFT SOLUTION

Esta ocurre cuando la Contraloría General de la República, ante la previsibilidad o probabilidad del control judicial (y la consecuente declaración de ilegalidad de el o los dictámenes que da(n) sustento a la jurisprudencia administrativa *desalineada* con la jurisprudencia judicial), y a fin de precaverlo, ejerce su potestad dictaminante, ya sea de oficio o en el contexto de una solicitud de pronunciamiento, para así:

- i) reconsiderar su jurisprudencia administrativa y *alinearla* (de forra preventiaca) con la jurisprudencia judicial (lo que llamamos “reconsideración de la jurisprudencia administrativa”) o, bien,
- ii) calificar la materia, habida consideración de la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por ello, como *asunto litigioso*, absteniéndose de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo

¹² Esto último se ve acrecentado en nuestro medio por la ausencia de un orden jurisdiccional contencioso administrativo y de un marco normativo sistemático sobre el particular, a modo de ley de bases, ley general o cualquiera otra similar, si no derechamente un código. Cristian ROMÁN, *Curso de derecho administrativo*, parte IX: Justicia administrativa.

(lo que llamamos “calificación de la materia como asunto litigioso”).

En términos generales, respecto de la *soft solution*, podemos señalar:

- i) Se erige en una opción o alternativa respecto de la *hard solution* (y así evitar los perniciosos efectos propios de esta, antes destacados);
- ii) Su operatividad corresponde, en exclusiva, a la Contraloría General de la República, dado que es ella la que decide expedir o no el respectivo dictamen (ya sea de oficio o en el contexto de una solicitud de pronunciamiento) y
- iii) Admite dos formas (al menos, son dos las que, hasta el momento, hemos pesquisado en nuestra investigación). En efecto, dicho Ente de Control:
 - reconsidera su jurisprudencia administrativa y la *aline*a a la jurisprudencia judicial (*adoptándola*) o, bien,
 - califica la materia como *asunto litigioso* –y, en consecuencia, se abstiene de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo–.

Ahora bien, los supuestos que pueden ser considerados por la Contraloría General de la República para emplear la *soft solution*, en cualquiera de sus variantes, se refieren a la inminencia de la *hard solution*, y son dos, en esencia:

- i) *La existencia de una DESALINEACIÓN entre las jurisprudencias judicial y administrativa*. Cabe destacar que esta *desalineación* es aún más patente:
 - *En cuanto al fondo*: cuando las posiciones evidenciadas en tal *desalineación* jurisprudencial son extremas, contradictorias o irreconciliables; en otras palabras, ellas exponen posiciones en blanco y negro, sin matices. Esto tiene lugar, por lo regular, cuando la jurisprudencia –ya sea judicial o administrativa– sirve a un rol legislativo auxiliar que desde una perspectiva doctrinal se conoce como de “innovación normativa en su grado máximo”^{13, 14}

¹³ Se trata de: “aquellos supuestos en que se descubre una laguna o antinomia o bien una imprecisión o vaguedad excesiva en un enunciado normativo que dificulta o imposibilita su aplicación. Esta situación determinará la producción de un nuevo enunciado normativo no vinculado a uno anterior –creando nuevas reglas a partir de principio, aumentando la extensión de cláusulas generales, incorporando reglas procedentes de la práctica, descubriendo principios generales del derecho, etc.– o, incluso, la necesidad de crear un mecanismo ex novo imprescindible para el adecuado cumplimiento de su misión de control de la actividad de la administración”, Diana SANTIAGO, *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo. Un estudio desde la óptica de los principios de igualdad y seguridad jurídica*, p. 162.

¹⁴ Esto último, en todo caso, es independiente de la discusión en cuanto a si de esta forma la jurisprudencia, ya sea administrativa o judicial, excede o no sus límites. Así, por ejemplo, esta práctica ha sido abiertamente cuestionada, en relación con el derecho urbanístico, por Eduardo Soto Kloss. Véase Eduardo SOTO, “Prólogo”, pp. 19-20.

- (en otras palabras, la jurisprudencia crea una regla donde, en rigor estricto, no la había).
- *En cuanto a la forma:*
 - a) La jurisprudencia judicial se ha mantenido estable durante un tiempo, mediano o largo; en otras palabras, en ella, en relación con dicha materia, no se evidencian vaivenes o zigzags.
 - b) La jurisprudencia judicial al respecto no reconoce votos disidentes o, bien, estos últimos no cuentan con gran apoyo dentro del respectivo tribunal (tratándose de tribunales colegiados).
 - c) La jurisprudencia judicial es expedida por la Corte Suprema.
 - ii) *Es previsible o probable el control judicial de la jurisprudencia administrativa* DESALINEADA con la jurisprudencia judicial. La Contraloría General de la República puede advertir esto a través de distintos hechos, tales como, por ejemplo, solicitudes de pronunciamiento a fin de que reconsidere su jurisprudencia administrativa (habida consideración de esa *desalineación*), la publicación de artículos de doctrina relevando esa *desalineación*, etc. O, simplemente, a través de la observación constante que ella haga de la jurisprudencia judicial; práctica que, a la luz de todo lo señalado, parece necesaria y conveniente¹⁵.

Veamos a continuación las dos formas en las que opera la *soft solution*:

- i) *Reconsideración de la jurisprudencia administrativa y*
- ii) *Calificación de la materia como asunto litigioso.*

i. Reconsideración de la jurisprudencia administrativa

Características

A este respecto, en relación con esta forma de *soft solution*, podemos señalar:

- i) Esta se concreta a través de la expedición de un dictamen por parte de la Contraloría General de la República, de oficio o en el marco de una solicitud de pronunciamiento, con el cual reconsidera su jurisprudencia administrativa, *alineándola* con la jurisprudencia judicial (la que de esta manera *adopta*), precaviendo así el control judicial sobre ella.
 - Puede hacerlo: *alineándola* sin explicitarlo, vale decir, sin referencia a dicha jurisprudencia judicial o *Alineándola* explicitándolo, lo que puede ser:

¹⁵ Cristian ROMÁN, “Citas cruzadas de jurisprudencia en el derecho administrativo chileno”.

- a través de una referencia genérica a dicha jurisprudencia judicial (en especial, a sus fundamentos), por ejemplo: “este nuevo criterio está en armonía con la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema, misma que ha tenido en consideración como fundamentos...”, o
- a través de una referencia específica a dicha jurisprudencia judicial (con individualización precisa de la(s) respectiva(s) sentencia(s)), por ejemplo: “este nuevo criterio está en armonía con la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema contenida en las sentencias roles N^{os} 1-2025, 2-2025...”¹⁶.
- ii) De esta manera, la jurisprudencia judicial así *adoptada* por la jurisprudencia administrativa adquiere efectos generales, en los términos que singulariza a los dictámenes (esto es, respecto de todos los órganos de la Administración); fenómeno que, en otra oportunidad, hemos denominado “efecto caja de resonancia”¹⁷.
- iii) Así se pone término, en cuanto se relacione con este asunto, a la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa; de lo que se sigue que la impugnación judicial respecto de esta última (esto es, respecto de el o los dictámenes que le da(n) sustento), por tal motivo, ya resulta inviable (evitándose así la *hard solution*). En efecto, de mala manera, los tribunales podrían declarar la ilegalidad de la jurisprudencia administrativa si ella se encuentra *alineada* con la jurisprudencia judicial.

Origen

El origen de esta forma de concretar la *soft solution* (o, al menos, el primer caso en que pudimos constatarla), fue el dictamen de la Contraloría General de la República n.º 24.731-2019¹⁸ (relativo al plazo de prescripción de las infracciones administrativas cuando la ley sectorial nada dice al respecto).

¹⁶ Esta última distinción es relevante, pues en esta segunda hipótesis (y en especial en la segunda clase de esta), la Contraloría General de la República: (i). reconoce, en forma más o menos manifiesta, que su jurisprudencia administrativa está subordinada a la jurisprudencia judicial y (ii). *ata* su jurisprudencia administrativa a la jurisprudencia judicial citada (y con ello a los vaivenes o zigzags propios de esta). Así, si dicha jurisprudencia judicial cambia, ello podría afectar la motivación de tal dictamen, produciendo de esta forma una suerte de “decaimiento” del mismo. Por esta y por otras razones, en otra oportunidad cuestionamos esta práctica, que denominamos “citas cruzadas de jurisprudencia”. Véase ROMÁN, “Citas cruzadas...”, *op. cit.*

¹⁷ ROMÁN, “El plazo...”, *op. cit.*, pp. 300-301.

¹⁸ Texto íntegro de este dictamen lo hemos transcrito en el anexo A.

Veamos al menos brevemente dicho dictamen a continuación.

- *Materia*: en términos muy sencillos, pero vinculados con la prescripción de las infracciones administrativas, cuando la ley sectorial nada dice al respecto, y en el entendido de que rige el principio de prescripción¹⁹, se suscitó una interesante discusión en cuanto a qué norma aplicar de modo supletorio. Al respecto existieron al menos dos interpretaciones: la primera proponía aplicar como complemento el *Código Penal*, en lo relativo a las faltas (artículo 94, seis meses); y la segunda, aplicar de forma auxiliar el *Código Civil*, en específico la regla general (artículo 2515, cinco años)²⁰.

Pues bien, al respecto la Contraloría General de la República, en 2005, optó por la primera²¹; mas, en 2019, a través de este dictamen, cambiando su jurisprudencia administrativa, optó por la segunda.

- *Fundamento*: cabe, entonces, preguntarse: ¿qué motivación tuvo este dictamen que introdujo este gran cambio jurisprudencial, que modificó una jurisprudencia administrativa que perduró por catorce años, y que, además, aumentó el plazo de prescripción de las infracciones administrativas en tales casos de forma tan ostensible (de seis meses a cinco años)?

Conforme planteamos en otra oportunidad²², a nuestro juicio, el fundamento elaborado por la Contraloría General de la República en este dictamen era más bien aparente o de “fachada”. Este, en términos muy simples, fue el siguiente: el derecho administrativo es hoy suficientemente garantista; así ya no es necesario aplicarle de forma supletoria el *Código Penal*; pero luego hace lo propio con el *Código Civil*. Y a continuación agrega que tal conclusión “resulta coherente” con la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema sobre esta materia (la aplicación supletoria del *Código Civil* –artículo 2515, cinco años–), misma que cita con profusión. En lo pertinente, este dictamen señaló:

¹⁹ Esto por la declaración efectuada tanto por el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y la Contraloría General de la República, en orden a que los principios del orden penal aplican al derecho administrativo sancionador con matices. Por todas, véase: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996), sentencia rol n.º 244; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2006), sentencia rol n.º 479, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2006), sentencia rol n.º 480 y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2013), sentencia rol n.º 2264.

²⁰ Otra, ecléctica, ha sido aplicar la norma de prescripción de los delitos (cinco años), a partir del artículo 94 del *Código Penal*. Aunque con poco sustento jurisprudencial.

²¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2005), dictamen n.º 14.571-2005.

²² ROMÁN, “El plazo...”, *op. cit.*, pp. 291-314.

“Descartada la necesaria aplicación de las normas y principios del Derecho Penal al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración para alcanzar la finalidad garantista que la justificaba, resulta menester entonces acudir al Derecho común en aquellas materias no reguladas por el Derecho Administrativo, el que en nuestro caso corresponde al Código Civil.

La conclusión anterior resulta coherente con diversos pronunciamientos de la Excm. Corte Suprema en que no se considera al Derecho Penal o al Derecho Procesal Penal como parte del derecho común, puesto que los primeros son disciplinas especiales con relación al último, atendido, entre otros aspectos, la particularísima función social que desempeñan.

Atendido lo anterior, ese máximo tribunal ha concluido que [...]

Por las razones expuestas, atendida la falta de una norma que regule el plazo de prescripción de la responsabilidad por infracciones administrativas, procede aplicar el plazo general de prescripción de 5 años establecido en el artículo 2.515 del Código Civil, contados desde el momento que se comete la infracción.

En los términos expuestos se complementan los dictámenes N^{os} 28.182, de 2015 y 26.724, de 2016, de este origen, y se reconsideran los dictámenes N^{os} 59.466, de 2015 y 26.202, de 2017, y toda la jurisprudencia vigente en el sentido antes expuesto.

Finalmente, en resguardo del principio de seguridad jurídica, este nuevo criterio solo generará efectos para el futuro, sin alcanzar a las infracciones que ya prescribieron conforme al criterio sustituido (aplica criterio de los dictámenes N^{os} 17.500, de 2016 y 3.263, de 2019, entre otros)”.

Por tanto, el fundamento elaborado por la Contraloría General de la República fue aparente o de “fachada”, siendo el verdadero la nueva jurisprudencia judicial de la Corte Suprema o, si se quiere, el *alinearse* con ella. Por ello, en otra oportunidad, asociado con este dictamen señalamos:

“nos parece que los *fundamentos* propios de la Contraloría General de la República contenidos en este dictamen son insuficientes y contradictorios. Siendo así: ¿Cuáles han sido los verdaderos fundamentos de éste? Pues bien, nos parece que, en defecto de ellos, lo han sido los que hemos llamado *fundamentos de ratificación*, esto es, la actual jurisprudencia de la Corte Suprema. Por tanto, los *fundamentos de ratificación*, en rigor estricto, no son tales (no ratifican) sino que son los verdaderos (y únicos). Así, prescindiendo de los fundamentos propios, habría bastado con que el dictamen hubiese señalado: ‘reconsideramos nuestra jurisprudencia administrativa en esta materia para alinearnos con la actual jurisprudencia judicial de la Corte Suprema’ o, si se quiere, ‘nos inclinamos *motu proprio* ante la jurisprudencia judicial de la Corte Suprema’. Atendido lo anterior, pareciera que los fundamentos propios son una suerte de ‘fachada’, a fin de ocultar que la Contraloría General de la República ha procedido de esta manera”²³.

²³ ROMÁN, “El plazo...”, *op. cit.*, pp. 299-300.

En otras palabras, la Contraloría General de la República reconsideró su jurisprudencia administrativa, *alineándola* a la jurisprudencia judicial, en forma explícita, y con referencia genérica a esta última; aunque ocultándolo al agregar otros fundamentos, los propios, que eran insuficientes y contradictorios, y que, por ello, llamamos “de fachada”. En suma, la finalidad seguida por aquella, con este dictamen, no fue otra que precaver lo que hemos llamado *hard solution*, que en este caso y en ese momento era inminente.

– *Inminencia de la hard solution*: en este caso y en ese momento, se evidenciaba por:

- i) En cuanto a la *desalineación*: ya que, en 2019, mientras la Contraloría General de la República mantenía su jurisprudencia histórica, en cuanto a que cabía aplicar como suplemento el *Código Penal*, en específico el plazo de las faltas penales (seis meses); la Corte Suprema, luego de vaivenes o zigzags, había uniformado su jurisprudencia en relación con esta materia aplicando dicha cualidad de suplemento al *Código Civil*, en específico el plazo general (cinco años). Así, a este respecto había una *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa; y que, además, era patente, pues la jurisprudencia judicial era de la Corte Suprema y se mantenía estable durante ya un buen tiempo y sin votos disidentes.
- ii) *En cuanto a la previsibilidad o probabilidad del control judicial de la jurisprudencia administrativa desalineada con la jurisprudencia judicial*: ya que al respecto se había efectuado una solicitud de pronunciamiento a la Contraloría General de la República por parte de un órgano de la Administración, en lo relativo a su ley sectorial (la Unidad de Análisis Financiero); en cuya virtud se expide este dictamen. Tal solicitud, entendemos, era indiciaria, por una parte, de la inconveniencia observada por este en la aplicación a su respecto de la jurisprudencia administrativa entonces vigente –el plazo de seis meses– (en especial, a la luz de la solución establecida entonces por la jurisprudencia judicial –el plazo de cinco años–) y, por otra, de la muy probable impugnación judicial que dirigiría en contra del dictamen que dicho ente de control expidiera a su respecto, en tanto reiterara tal jurisprudencia administrativa.

Ventajas

Cabe observar que esta forma de concretar la *soft solution* al problema de la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por parte de

la Contraloría General de la República, es muy novedosa y aconsejable. Ello, conforme sostuvimos en otra oportunidad:

“por al menos tres razones: (a).- Evita que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y la jurisprudencia judicial de la Corte Suprema estén desalineadas [...]; (b).- Evita el conflicto institucional que importaría la revisión judicial de los dictámenes de la Contraloría General de la República y su eventual anulación por ilegales (situación que por su gravedad bien puede ser calificada como ‘choque de trenes’); y (c).- Dota de fuerza vinculante a la jurisprudencia de la Corte Suprema en los términos que singulariza a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República en relación a los órganos de la Administración. (/) Y tan buena práctica la estimamos que creemos que la Contraloría General de la República no sólo debiera emplearla profusamente en lo sucesivo sino que, además, explicitarla (no emplear fundamentos ‘de fachada’ para esconderla), de suerte tal que cualquier persona u órgano de la Administración puedan solicitarle su ejercicio, esto es, que reconsidere su jurisprudencia administrativa en una determinada materia con el solo fundamento de que ésta se encuentra desalineada con la jurisprudencia judicial de la Corte Suprema”²⁴.

En suma, estimamos que esta forma de concretar la *soft solution* puede operar vinculada con cualquiera otra materia en el que se den los supuestos para su ejercicio, ya sea de oficio o, incluso, a requerimiento de particulares; no obstante, siempre y en todo caso, tal decisión corresponderá de modo exclusivo y excluyente a la Contraloría General de la República. En otras palabras, a esta le incumbirá decidir: o no hacer nada (en cuyo caso, es muy probable que opere la *hard solution*), o hacer algo, esto es, aplicar la *soft solution*: reconsiderando como medida preventiva su jurisprudencia administrativa, *alineándola* con la jurisprudencia judicial, o calificando la materia (en la que se verifique la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa), por ello, como un *asunto litigioso*; opción esta última que a continuación veremos.

ii. Calificación de la materia como asunto litigioso

Características

A este respecto, asociado con esta forma de *soft solution*, podemos señalar:

- i) Esta se concreta a través de la expedición de un dictamen por parte de la Contraloría General de la República, de oficio o en el marco de una solicitud de pronunciamiento, con el cual califica la ma-

²⁴ ROMÁN, “El plazo...”, *op. cit.*, pp. 300-301.

teria, en la que se verifica la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por ello, como *asunto litigioso*; razón por la cual se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo.

- ii) Así pone término a la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa; resultando ya inviable impugnar esta última (en específico, el o los dictámenes que le daba(n) sustento), evitándose así la *hard solution*. En efecto, con tal calificación la jurisprudencia administrativa sobre esa materia (*desalineada* con la jurisprudencia judicial) pierde, en los hechos, su fuerza vinculante, ya que la Contraloría General de la República no volverá a reiterarla.
- iii) El dictamen que califica dicha materia como un *asunto litigioso*, en razón de la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por cierto, no la resuelve, sino que establece –implícitamente– que corresponderá hacerlo a los tribunales, en el ejercicio de la jurisdicción, y como es propio de esta, caso a caso, y con efectos singulares (pudiendo estos, además, si se les requiriera, pronunciarse sobre temas conexos).

Origen

El origen de esta forma de concretar la *soft solution* (o, al menos, el primer caso en que pudimos constatarla), fue el dictamen de la Contraloría General de la República n.º E561358-2024^{25, 26} (relativo a la aplicación del principio de la confianza legítima respecto de los funcionarios públicos a contrata), sobre el cual versa este comentario.

Consideremos un somero análisis de dicho dictamen a continuación.

- *Materia*: se refiere a la aplicación del principio de la confianza legítima respecto de los funcionarios públicos a contrata, en especial al número de renovaciones necesarias para ello. Para la Contraloría General de la República, conforme a su jurisprudencia administrativa, se precisaban dos renovaciones, y lo mismo había establecido la Corte Suprema; si bien esta última, recientemente, había cambiado su jurisprudencia, exigiendo cinco renovaciones. De esta forma, se había verificado una *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa.

²⁵ Texto íntegro de este dictamen lo hemos transcrito en el anexo B.

²⁶ Sobre la novedad de este criterio, téngase presente aquellos seguidos, históricamente, al respecto por la Contraloría General de la República. Por todos, véase Sofía CISTERNA, “Algunas notas en relación con el alcance del “asunto litigioso” como causal de abstención de a potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República”, pp. 287-318.

- *Fundamento:* en lo medular, el dictamen:
 - i) *Reconoce que, se ha producido una desalineación entre las jurisprudencias judicial y administrativa.* En el fondo, señala:

“Conforme lo han determinado los dictámenes N°s 22.766 y 85.700, ambos de 2016, 6.400, de 2018 y E156769, de 2021, todos de esta Contraloría General, las continuas renovaciones de las contrataciones –desde la segunda al menos–, generan en los servidores la confianza legítima de que tal práctica será reiterada en el futuro.

En similar sentido se pronunció la Excma. Corte Suprema en las causas roles N°s 38.681-2017, 15.122-2018 y 161.254-2022, entre otras, en orden a que el plazo necesario para dar lugar a la confianza legítima, en el caso de las personas designadas a contratar, era de dos años.

Sin embargo, con posterioridad ese Tribunal Superior de Justicia, en un criterio unificador de su jurisprudencia, ha sostenido en las causas roles N°s 26.112-2023, 26.131-2023, 26.196-2023, 26.279-2023 y 26.301-2023, entre otras, que el referido principio opera después de cinco años de servir en la apuntada modalidad. En el mismo sentido se ha concluido en fallos más recientes, como ocurre, por ejemplo, con las causas roles N°s 26.112, 26.131, 26.196, 26.279 y 26.301, todas de 2023, de la Excma. Corte Suprema”.

Conforme observamos, el dictamen pone de relieve que, durante un tiempo, sobre esta materia, hubo una *alineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa; aunque, con posterioridad, una *desalineación*. Asimismo, destaca que esta última es patente, pues, en cuanto al fondo, las posiciones son contrapuestas (una plantea dos renovaciones, y la otra, cinco); y en cuanto a la forma, la jurisprudencia judicial ha sido expedida por la Corte Suprema y se ha mantenido estable (sin vaivenes o zigzags).

- ii) *Precisa que tal materia es un asunto litigioso no por ser judicializable, sino que por existir al respecto una desalineación entre las jurisprudencias judicial y administrativa.* En lo esencial, señala:

“Al respecto, debe anotarse que el solo hecho de tratarse de aspectos susceptibles de ser debatidos en sede judicial no constituye un fundamento para atribuirle necesariamente tal carácter, comoquiera que, en definitiva, toda cuestión puede ser objeto, eventualmente, de discusión en el ámbito jurisdiccional (aplica dictamen N° E417326, de 2023, de este origen).

No obstante, atendido el actual y reiterado criterio de la Excma. Corte Suprema y lo planteado por la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General, antes citada, en relación con el plazo de la vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima, se advierte que tal materia devino en litigiosa.

Ello, toda vez que, por una parte, la pretensión de los recurrentes en este tipo de asuntos es que se declare que a su respecto se ha configurado la confianza legítima, atendido el lapso de su desempeño a contratar, y por

otra, que las respectivas entidades públicas han entendido, en contrapartida, que a dichos servidores no les asiste tal protección, dando lugar a una controversia cuya resolución compete a los Tribunales de Justicia, lo cual se confirma, además, por las múltiples acciones jurisdiccionales intentadas y actualmente en curso”.

A medida que avanzamos, el dictamen entiende que la existencia de la *desalineación* sobre esta materia entre las jurisprudencias judicial y administrativa (que, en este caso, además, es patente, según hemos destacado), permite calificarla como *asunto litigioso*. Y precisa, expresamente, que tal calificación no es porque se trate de una materia judicializable, en los términos que señala, sino porque existe tal *desalineación*.

Ahora bien, necesario es precisar que la materia respecto de la cual se verifica la *desalineación*, que fundamenta su calificación como *asunto litigioso*, conforme indica el dictamen, consiste en: “el plazo de la vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima”; empero luego agrega:

“Ello, toda vez que, por una parte, la pretensión de los recurrentes en este tipo de asuntos es que se declare que a su respecto se ha configurado la confianza legítima, atendido el lapso de su desempeño a contrata, y por otra, que las respectivas entidades públicas han entendido, en contrapartida, que a dichos servidores no les asiste tal protección”.

Y a partir de esto último podría entenderse que la materia calificada como *asunto litigioso* va más allá del tema del “plazo” (o, mejor dicho, el número de renovaciones necesarias), comprendiendo, incluso, la aplicabilidad o no del principio de la confianza legítima, con los efectos que se le han atribuido, respecto de los funcionarios públicos a contrata.

Estimamos que ello no es así. Al efecto, distinguimos entre, por un lado, la materia respecto de la cual se verifica la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, y que ha permitido a la Contraloría General de la República calificarla como *asunto litigioso* y, por otro, el conflicto del que conocen (y conocerán) en relación con dicha materia los tribunales. Así, en este caso, la materia se refiere al “plazo” o, si se quiere, al número de renovaciones necesarias para que aplique el principio de la confianza legítima, con los efectos que se le han atribuido, respecto de los funcionarios públicos a contrata; mientras que el conflicto se refiere a lo anterior, aunque bien puede excederlo, pudiendo los tribunales, si les fuera requerido, pronunciarse, además, sobre temas conexos, tal como, por ejemplo, sin vacilaciones la aplicación o no de dicho principio, en tales términos, a esos funcionarios públicos.

- iii) *Concluye que, por tanto, siendo un asunto litigioso, corresponde se abstenga de informar, en lo sucesivo.* En lo medular, señala:

“De este modo, y teniendo presente lo dispuesto en el citado artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, que impide a esta Entidad Fiscalizadora emitir pronunciamiento en aquellos casos en que se plantea un asunto de naturaleza litigiosa, corresponde que, en lo sucesivo, se abstenga de resolver sobre la apuntada materia”.

Conforme vamos progresando, el dictamen, en esta parte, establece la conclusión obvia de la calificación de una materia como *asunto litigioso*: la Contraloría General de la República se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo. Y, aunque no lo dice, pero es obvio: ello corresponderá a los tribunales de justicia. Con todo, cabe precisar que estos últimos podrán no solo resolver, en el ejercicio de la jurisdicción (y con las características que le son propias: caso a caso, y con efectos relativos), el tema del “plazo” o, si se quiere, el número de renovaciones necesarias para que aplique el principio de la confianza legítima, con los efectos que se le han atribuido, respecto de los funcionarios públicos a contrata, sino que, si así se les requiriera, excediéndolo, además, temas conexos, tal como, por ejemplo, sin rodeos la aplicación o no de dicho principio, en tales términos, a esos funcionarios públicos.

- *Inminencia de la hard solution*: esto, en este caso y en ese momento, se evidenciaba por:
 - i) *En cuanto a la desalineación*: ya que esta era observable con nitidez al menos un año antes, tal como tuvimos oportunidad de ponerlo de relieve en nuestra exposición “Los cambios jurisprudenciales en el Derecho Administrativo”, presentada en las IV Jornadas de Teoría y Praxis del Derecho (2023). En efecto, como un ejemplo de la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, señalamos:

“Número de renovaciones sucesivas para generar confianza legítima en el funcionario público a contrata. La Contraloría General de la República había establecido la tesis de que para ello eran necesarias dos renovaciones sucesivas²⁷; tesis a la que se plegó, con cita expresa a dicha jurisprudencia administrativa, la Corte Suprema²⁸. A pesar de ello, recientemente, esta última,

²⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018), dictamen n.º 8.764-2018.

²⁸ CORTE SUPREMA (2017), sentencia rol n.º 38.681-2017. Al efecto, sostuvo: “Octavo: Que en la actualidad, es un verdadero axioma que si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N° 85.700, de 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.884. (/) Noveno: Que el artículo 10 de la Ley N° 18.834, sostiene que los empleos a contrata durarán como máximo hasta el 31 de diciembre de ca-

cambiando su jurisprudencia, ha establecido que para ello se precisa, ya no dos, sino que cinco renovaciones sucesivas²⁹. Es así como hoy se observa una ‘desalineación’ sobre este punto de derecho entre las jurisprudencias judicial y administrativa”³⁰.

Destaquemos, además, que esta *desalineación* era ya, en esa época, patente, pues la jurisprudencia judicial de la Corte Suprema se mantenía estable durante ya un buen tiempo y sin votos disidentes.

- ii) *En cuanto a la previsibilidad o probabilidad del control judicial de la jurisprudencia administrativa desalineada con la jurisprudencia judicial*: aunque el dictamen no hace referencia a alguna solicitud de pronunciamiento a fin de reconsiderar su jurisprudencia administrativa sobre esta materia por estar *desalineada* con la jurisprudencia

da año y que quienes los sirvan expirarán en sus funciones en esa oportunidad, por el sólo ministerio de la ley, es decir, por la expiración del tiempo de designación, esto es, para el periodo que media entre la contratación y el 31 de diciembre, debiéndose ejercer la facultad de prorrogar una contrata, según el contenido del Dictamen antes citado, con al menos treinta días de anticipación al vencimiento del plazo, lo que se traduce en un límite temporal para que el jefe de servicio determine la no renovación del vínculo a través de la dictación del respectivo acto administrativo en aquellos casos en que se hubiere generado la confianza legítima en la renovación del vínculo, o resuelva renovarlo por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior. En este sentido, cuando se haya generado en el funcionario la confianza legítima de que será prorrogada o renovada su designación a contrata que se extendió hasta el 31 de diciembre, el acto administrativo que materialice alguna de las decisiones referidas deberá dictarse a más tardar el 30 de noviembre del respectivo año y notificarse según lo disponen los artículos 45 a 47 de la Ley N° 19.880, acto administrativo que además deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 11, es decir, exteriorizar los fundamentos de hecho y de derecho por tratarse de actos que afectan potestades particulares; y a su artículo 41 inciso cuarto, que obliga a que las resoluciones finales contendrán la decisión que será fundada, de forma que los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior, o la de poner término anticipado a ella, deberán contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”.

²⁹ CORTE SUPREMA (2023), sentencia rol n.º 26112-2023. Al efecto, sostuvo: “Pues bien, en busca de un criterio unificador, esta Corte ha considerado establecer el plazo de cinco años, que se estima es un periodo prudente para que la Administración evalúe integralmente no sólo el desempeño del funcionario sino que, además, estudie la necesidad de seguir contando con el cargo que sirve la persona, por cuanto existe una real necesidad del servicio de contar con una persona que desempeñe las funciones específicas que motivaron la dictación del acto administrativo que determinó el inicio del vínculo con la Administración”.

³⁰ ROMÁN, “Los cambios...”, *op. cit.* Asimismo, en los apuntes de nuestro curso de Derecho Administrativo impartido en 2023 en la Universidad de Chile sostuvimos: “Cabe destacar que la Corte Suprema en una sentencia del pasado día viernes 31 de marzo de 2023, ha cambiado el criterio, estableciendo que el plazo para adquirir la confianza por parte del funcionario público a contrata es de 5 años”, ROMÁN, *Curso...*, *op. cit.*, p. 56.

dencia judicial (por lo pronto, se expide de oficio), sí releva la existencia de posiciones diametralmente contrapuestas al respecto hechas valer por las partes (Administración y funcionarios públicos a contrata); y estas se refieren no solo al “plazo” o, si se quiere, al número de renovaciones para que opere el principio de la confianza legítima, con los efectos que se le han atribuido, respecto de los funcionarios públicos a contrata, sino que, también, de forma directa a la aplicación o no de dicho principio, en tales términos, a estos últimos; revelando, de esta forma, que la Contraloría General de la República sí consideraba previsible o probable el control judicial de su jurisprudencia administrativa.

Ventajas

Esta forma de *soft solution* tiene las ventajas propias de tal recurso: evita la ocurrencia de la *hard solution* (con sus perniciosos efectos, antes señalados). Asimismo, cabe destacar que reafirma con mucha nitidez la primacía de la jurisprudencia judicial por sobre la jurisprudencia administrativa, ya que, dada la calificación de la materia, en la que se ha observado la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, como *asunto litigioso* por parte de la Contraloría General de la República, esta se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo; lo que deberán hacer los tribunales (huelga destacar que esto lo harán sin tener que reparar en la jurisprudencia administrativa que alguna vez *adoptaron*, citándola, o, si se quiere, sin tener que “pensarlo dos veces” a ese respecto, pues esta ha perdido fuerza vinculante, en tanto, como consecuencia de dicha calificación, ya no volverá a ser reiterada por dicho ente de control³¹).

³¹ Sobre las citas cruzadas de jurisprudencia en el derecho administrativo chileno véase: ROMÁN, “Los cambios...”, *op. cit.*; ROMÁN, “Citas cruzadas...”, *op. cit.* En este último, al cuestionar lo que llamamos las citas cruzadas de jurisprudencia en el derecho administrativo, sostuvimos: “esta práctica presenta al menos dos inconvenientes que preciso es destacar. En primer lugar, de una u otra manera, petrifica la jurisprudencia ajena citada, y en segundo lugar, de una u otra manera, ata al tribunal/Contraloría que citó la jurisprudencia ajena, a los cambios que esta última experimente. Inconvenientes que el tribunal/Contraloría, estimamos, antes de efectuar la cita cruzada de jurisprudencia ajena, debe necesariamente considerar y ponderar. [...] Ahora bien, el primer inconveniente en este caso es: ¿Puede la Corte Suprema cambiar su jurisprudencia en relación a esta materia? Ciertamente, sí. Aunque deberá tener claro que si lo hace, ello incidirá en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, lo que podría constituirse en un acicate o aguijón (una suerte de nudge) a fin de que no lo haga. (Con todo, la petrificación, como inconveniente de la cita cruzada de jurisprudencia, es más patente si la cita fuera al revés, vale decir, la Corte Suprema cita a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República: ¿Puede esta última cambiar su jurisprudencia?) Y el segundo inconveniente en este caso es: Si la Corte Suprema

Diferencias y similitudes

En este contexto, podemos reconocer al menos tres diferencias entre estas dos formas de *soft solution*, es decir, entre la “reconsideración de la jurisprudencia administrativa” (estudiada en el acápite anterior) y la “calificación de la materia como asunto litigioso” (estudiada en este). A saber:

- i) *En cuanto a si la Contraloría General de la República resuelve o no la materia.* En la primera, la Contraloría General de la República resuelve la materia, al *alinearse* su jurisprudencia administrativa con la jurisprudencia judicial; mientras que, en la segunda, no, pues, al declararla como *asunto litigioso*, se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo (correspondiéndole, por tanto, a los tribunales hacerlo).
- ii) *En cuanto a la fuerza vinculante de la resolución final de la materia.* En la primera, la materia se resuelve con los efectos generales propios de los dictámenes (esto es, respecto de los órganos de la Administración), al *alinearse* la jurisprudencia administrativa con la jurisprudencia judicial, o si se quiere, con la *adopción* de esta última por la primera (fenómeno que hemos denominado “efecto caja de resonancia”); mientras que en la segunda, la resolución de la materia (que no realiza la Contraloría General de la República, sino que los tribunales), no tendrá los efectos generales antes apuntados, sino que solo aquellos que singularizan al ejercicio de la jurisdicción (vale decir, caso a caso, y con efectos relativos).
- iii) *En cuanto a la dinámica entre la potestad dictaminante (de la Contraloría General de la República) y la jurisdicción (de los tribunales).* En la primera, corren por carriles separados, y coinciden solo en el dictamen mediante el cual la jurisprudencia administrativa se *alinea* con la jurisprudencia judicial, *adoptándola*, produciéndose desde entonces, entre ambas, una completa sincronía; mientras que en la segunda, bien podríamos decir que la jurisprudencia administrativa ya no corre, pues, al declarar la materia, en la cual se observa la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, como *asunto litigioso*, dicho ente de control se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo (en este contexto, estimamos, debiera producirse una suerte “dictaminización” de la ju-

cambia su jurisprudencia judicial, misma que la Contraloría General de la República ha citado como fundamento esencial de dicho dictamen: ¿Está esta última obligada a cambiar su jurisprudencia, a fin de volver a “alinearse” con la nueva jurisprudencia judicial? Y en el caso de una respuesta afirmativa, si la jurisprudencia judicial experimenta zigzagueos (como lo es habitual): ¿La jurisprudencia administrativa debe seguir igualmente esos zigzagueos?”.

risdicción, en cuanto se pronuncie sobre esta materia, en el sentido de que los tribunales –tal como la Contraloría General de la República, al dictaminar– deberán observar, muy especialmente, su precedente jurisprudencial; y si lo cambian, hacerlo con una fundamentación reforzada)³².

Asimismo, hay un aspecto coincidente entre estas dos formas de *soft solution*: la impugnación judicial del respectivo dictamen es inviable. En el primer caso, respecto del dictamen que *alinea* la jurisprudencia administrativa con la jurisprudencia judicial, pues es dudoso que los tribunales declaren su ilegalidad, pues eso importaría hacer lo propio, de forma oblicua, con la jurisprudencia judicial. En el segundo caso, respecto del dictamen que califica la materia, en la que se verifica una *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por ello, como *asunto litigioso*, pues es dudoso que los tribunales declaren su ilegalidad si se tiene en consideración que, a través de él, el ente de control reconoce abiertamente la primacía de la jurisprudencia judicial por sobre la jurisprudencia administrativa. Con todo, a mayor abundamiento, en relación con este último caso, valoramos que el control judicial sí podría tener lugar conectado con la existencia de tal *desalineación*; en cambio no así en el caso de que tal *desalineación* permita calificar a la materia en la que ella se verifica como *asunto litigioso*, pues lo contrario importaría una vulneración a la autonomía constitucional de la Contraloría General de la República³³ (en efecto, si así aconteciera, se le estaría forzando a pronunciarse sobre una materia que, en su interpretación, es un *asunto litigioso*, y que, por ello, por mandato legal expreso, debe abstenerse de hacerlo).

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos destacar:

- i) La *alineación* y *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa asociadas a una determinada materia, es una constante. Entre ellas, prima, en orden lógico, la primera respecto de la

³² Sobre la necesidad de permanencia de la jurisprudencia en el derecho administrativo, véase ROMÁN, “Los cambios...”, *op. cit.* Asimismo, cabe destacar que, en materia de derecho administrativo, hemos observado ya este fenómeno, en especial en la Tercera Sala de Corte Suprema, en el ámbito de ministros, evidenciado en lo que hemos denominado “constancias individuales de cambio de criterio”. Sobre este particular, véase Cristian ROMÁN, “Constancias individuales de cambio de criterio en recientes sentencias de la Corte Suprema relativas al derecho administrativo”, pp. 227-241.

³³ *Constitución Política de la República*, artículo 98, inciso 1°.

segunda; en otras palabras, la jurisprudencia administrativa se debe “inclinarse” frente a la jurisprudencia judicial. Ahora bien, en cuanto a la forma de concretar esa solución, reconocemos dos formas: la *hard solution*, que consiste en el control judicial de el o los dictámenes que da(n) sustento a la jurisprudencia administrativa *desalineada* con la jurisprudencia judicial, y su consecuente declaración de ilegalidad; y la *soft solution*, en cuya virtud se busca evitar y precaver ese escenario, y que consiste en el ejercicio por parte de la Contraloría General de la República de su potestad dictaminante, a fin de *alinearse* su jurisprudencia administrativa con la jurisprudencia judicial (“reconsideración de la jurisprudencia administrativa”) o calificar la materia, en la cual se evidencia la *desalineación* entre las jurisprudencias judicial y administrativa, por ello, como *asunto litigioso* (“calificación de la materia como asunto litigioso”).

- ii) El dictamen en comento establece esta última: constata que, en relación con cierta materia (el “plazo” o el número de renovaciones necesarias para que opere el principio de la confianza legítima, con los efectos que se le han atribuido a los funcionarios a contrata), se ha producido una *desalineación* entre la jurisprudencia judicial y administrativa, y, por ello, la califica como *asunto litigioso*; razón por la cual se abstendrá de pronunciarse al respecto, en lo sucesivo. De esta forma se pone término a la *desalineación* jurisprudencial, pues el ente de control no reiterará su jurisprudencia administrativa; en tanto que su resolución corresponderá a los tribunales, en el ejercicio de la jurisdicción, esto es, caso a caso, y con efectos singulares, e, incluso, pudiendo pronunciarse, en la medida que les sea requerido, sobre otras cuestiones conexas (entre ellas, sin ambages sobre la aplicación o no de dicho principio, en tales términos, respecto de esos funcionarios públicos).

ANEXO

(A) Dictamen de la Contraloría General de la República N° 24.731-2019 (de 12 de septiembre de 2019)

N° 24.731 Fecha: 12-IX-2019

El Director de la Unidad de Análisis Financiero –UAF– requiere a esta Contraloría General que se complemente el dictamen N° 26.724, de 2016, en el sentido de establecer el plazo de prescripción de la acción para perseguir las infracciones al artículo 3° de la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

Al respecto, el artículo 1° del citado cuerpo legal preceptúa que la UAF es un servicio público descentralizado, que tiene por objeto prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de alguno de los delitos descritos en su artículo 27 y en el artículo 8° de la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.

Luego, las letras b), f) y j) del artículo 2° de la referida ley N° 19.913, le confieren a ese organismo, entre otras atribuciones y funciones, las de solicitar antecedentes a cualquiera de los sujetos indicados en su artículo 3°, para desarrollar o completar el análisis de una operación sospechosa que haya sido previamente reportada a la UAF o detectada por esta; impartirles instrucciones de aplicación general para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Párrafo 2° de su Título I, pudiendo en cualquier momento verificar su ejecución; e imponer las sanciones administrativas que establece ese texto legal.

Además, su artículo 3° obliga a los sujetos que consigna a informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades. En tanto, el artículo 5° estipula que dichos sujetos deberán, además, mantener registros especiales por el plazo mínimo de cinco años, e informar a la UAF, cuando esta lo requiera, de toda operación en efectivo superior al monto que ahí indica.

Finalmente, su artículo 19 añade que quienes no cumplan con las obligaciones o deberes contenidos en esa misma ley serán sancionados por el director de la mencionada Unidad, sanciones que tienen naturaleza administrativa acorde con lo ordenado por el referido artículo 2°, letra j).

Por su parte, cabe recordar que mediante el citado dictamen N° 26.724, de 2016, se concluyó que la contravención a la obligación de informar las operaciones sospechosas previstas en la ley N° 19.913, y la consecuente acción para sancionarla, tiene el carácter de prescriptible, siguiendo las reglas generales.

Ahora bien, como es frecuente en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, la indicada ley N° 19.913 no contiene disposiciones sobre el plazo de prescripción de la acción para perseguir la responsabilidad derivada de su contravención.

En este sentido, teniendo en consideración lo resuelto por esta Entidad Fiscalizadora en cuanto a que, cuando no existe un texto legal claro e inequívoco, resulta posible la aplicación por analogía de instituciones correspondientes a otras ramas del Derecho para resolver situaciones no reguladas expresamente, corresponderá buscar en aquella alguna norma que resulte conciliable con el asunto de que se trata (aplica criterio del dictamen N° 14.571, de 2005, entre otros).

Puntualizado lo anterior, debe tenerse presente que la jurisprudencia de este Órgano de Control ha sostenido, hasta ahora, que no habiendo regulación especial en relación a esta potestad sancionadora y a la prescripción respectiva, se debe recurrir a la regla general contenida en los artículos 94 y 95 del Código Penal, según la cual la responsabilidad infraccional se extingue en el plazo asignado a las faltas, a saber, seis meses contado desde el día en que se hubiere cometido el ilícito (dictámenes N°s 59.466, de 2015 y 26.202, de 2017, entre otros).

Sin embargo, se ha estimado necesario realizar un nuevo estudio de la materia, ya que si bien el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador tienen elementos comunes, no es posible soslayar que regulan ámbitos sustancialmente diferentes, teniendo particularidades y características propias que reclaman repensar la aplicación que, por defecto, se ha dado a las normas y principios del primero al ámbito en análisis.

En este sentido, cabe evidenciar que el procedimiento penal tiene por objeto la verificación de un hecho punible descrito por la ley –a fin de determinar responsabilidades e infligir la pena correspondiente–, y en cambio, los procedimientos sancionatorios administrativos –como los que instruye la UAF–, persiguen determinar el cumplimiento formal y sustantivo de una determinada regla y reaccionar frente a su inobservancia, a través de una potestad asignada a la Administración.

Desde esta perspectiva, la potestad sancionatoria administrativa no se identifica con el poder de que está provista la judicatura penal, sino que responde a un tipo de actividad administrativa y, por ende, no jurisdiccional, que históricamente aparece asociada a la actividad de policía y a la mantención del orden público en su más amplia concepción.

En este sentido, el foco del Derecho Administrativo moderno ha estado puesto en dotar a los órganos de la Administración de prerrogativas o poderes para resguardar el interés general y alcanzar los fines que la justifican, al tiempo de asegurar un conjunto de garantías a los ciudadanos frente al ejercicio de esas potestades públicas.

Siendo así, y considerando las diferencias ostensibles entre las disciplinas penal y administrativa, debe concluirse que no resulta necesario acudir a las reglas de la primera para asegurar derechos a los particulares, puesto que a esa labor se avoca también el Derecho Administrativo, particularmente a través de la regulación del acto y el procedimiento administrativo.

En nuestro medio, la ley N° 19.880 consagra diversos principios y reglas adjetivas encaminados a proteger los derechos de los interesados en el procedimiento, los que resultan especialmente aplicables a la potestad sancionadora, sin perjuicio de la aplicación preferente de reglas especiales contenidas en normas de rango legal. Entre ellas, los principios de probidad, transparencia, imparcialidad, contradictoriedad e impugnabilidad constituyen manifestaciones de la finalidad de garantía que reconoce el Derecho Administrativo al procedimiento.

Así, si bien en épocas pretéritas parecía indispensable acudir al ordenamiento penal para alcanzar la protección del ciudadano frente al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, el estado actual de desarrollo del Derecho Administrativo, tanto por la vía normativa como jurisprudencial, hacen innecesaria esa operación.

A mayor abundamiento, conviene recordar que tanto la jurisprudencia administrativa de este origen como la judicial habían venido sosteniendo que la aplicación del Derecho Penal al ámbito en análisis no era automática, sino que reconocía matices y exigía un análisis especial, lo que evidencia la dificultad de trasladar categorías propias de la sede penal a una diversa.

Descartada la necesaria aplicación de las normas y principios del Derecho Penal al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración para alcanzar la finalidad garantista que la justificaba, resulta menester entonces acudir al Derecho común en aquellas materias no reguladas por el Derecho Administrativo, el que en nuestro caso corresponde al Código Civil.

La conclusión anterior resulta coherente con diversos pronunciamientos de la Excma. Corte Suprema en que no se considera al Derecho Penal o al Derecho Procesal Penal como parte del derecho común, puesto que los primeros son disciplinas especiales en relación al último, atendido, entre otros aspectos, la particularísima función social que desempeñan.

Atendido lo anterior, ese máximo tribunal ha concluido que, frente a la ausencia de un texto legal expreso que regule el plazo de prescripción en relación con el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, cabe aplicar en forma supletoria las normas del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2.515 del Código Civil.

Ello resulta coherente, según esta línea jurisprudencial, con un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2.497 del mismo Código, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado.

En refuerzo de lo anterior, el máximo tribunal ha señalado que la aplicación de la prescripción de seis meses del artículo 94 del Código Penal en esta materia atentaría contra la debida relación y armonía que debe guardar el ordenamiento, ya que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años –de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Mu-

nicipales– y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida en contra de los administrados, la responsabilidad se extinga en el plazo de seis meses.

Finalmente, como ha señalado también la Excma. Corte Suprema, aún de resultar aplicable el Derecho Penal para colmar el vacío sobre el plazo de prescripción en estudio, correspondería acudir no a aquel contemplado para las faltas penales, sino que al término de cinco años asignado para los simples delitos, atendido que constituye la regla general y dada la entidad de los bienes jurídicos protegidos mediante el poder sancionatorio entregado a los órganos administrativos.

Por las razones expuestas, atendida la falta de una norma que regule el plazo de prescripción de la responsabilidad por infracciones administrativas, procede aplicar el plazo general de prescripción de 5 años establecido en el artículo 2.515 del Código Civil, contados desde el momento que se comete la infracción.

En los términos expuestos se complementan los dictámenes N^{os} 28.182, de 2015 y 26.724, de 2016, de este origen, y se reconsideran los dictámenes N^{os} 59.466, de 2015 y 26.202, de 2017, y toda la jurisprudencia vigente en el sentido antes expuesto.

Finalmente, en resguardo del principio de seguridad jurídica, este nuevo criterio solo generará efectos para el futuro, sin alcanzar a las infracciones que ya prescribieron conforme al criterio sustituido (aplica criterio de los dictámenes N^{os} 17.500, de 2016 y 3.263, de 2019, entre otros).

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

*B) Dictamen de la Contraloría General de la República
nº E561358
(de 6 de octubre de 2024)*

Conforme lo han determinado los dictámenes N^{os} 22.766 y 85.700, ambos de 2016, 6.400, de 2018 y E156769, de 2021, todos de esta Contraloría General, las continuas renovaciones de las contrataciones –desde la segunda al menos–, generan en los servidores la confianza legítima de que tal práctica será reiterada en el futuro.

En similar sentido se pronunció la Excma. Corte Suprema en las causas roles N^{os} 38.681-2017, 15.122-2018 y 161.254-2022, entre otras, en orden a que el plazo necesario para dar lugar a la confianza legítima, en el caso de las personas designadas a contratar, era de dos años.

Sin embargo, con posterioridad ese Tribunal Superior de Justicia, en un criterio unificador de su jurisprudencia, ha sostenido en las causas roles N^{os} 26.112-2023, 26.131-2023, 26.196-2023, 26.279-2023 y 26.301-2023,

entre otras, que el referido principio opera después de cinco años de servir en la apuntada modalidad. En el mismo sentido se ha concluido en fallos más recientes, como ocurre, por ejemplo, con las causas roles N°s 26.112, 26.131, 26.196, 26.279 y 26.301, todas de 2023, de la Excma. Corte Suprema.

En dicho contexto, es menester recordar que el inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 10.336, prevé que esta Institución Fiscalizadora no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que hubieren sido sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Al respecto, debe anotarse que el solo hecho de tratarse de aspectos susceptibles de ser debatidos en sede judicial no constituye un fundamento para atribuirle necesariamente tal carácter, comoquiera que, en definitiva, toda cuestión puede ser objeto, eventualmente, de discusión en el ámbito jurisdiccional (aplica dictamen N° E417326, de 2023, de este origen).

No obstante, atendido el actual y reiterado criterio de la Excma. Corte Suprema y lo planteado por la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General, antes citada, en relación con el plazo de la vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima, se advierte que tal materia devino en litigiosa.

Ello, toda vez que, por una parte, la pretensión de los recurrentes en este tipo de asuntos es que se declare que a su respecto se ha configurado la confianza legítima, atendido el lapso de su desempeño a contrata, y por otra, que las respectivas entidades públicas han entendido, en contrapartida, que a dichos servidores no les asiste tal protección, dando lugar a una controversia cuya resolución compete a los Tribunales de Justicia, lo cual se confirma, además, por las múltiples acciones jurisdiccionales intentadas y actualmente en curso.

De este modo, y teniendo presente lo dispuesto en el citado artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, que impide a esta Entidad Fiscalizadora emitir pronunciamiento en aquellos casos en que se plantea un asunto de naturaleza litigiosa, corresponde que, en lo sucesivo, se abstenga de resolver sobre la apuntada materia.

Saluda atentamente a Ud.,
Dorothy Pérez Gutiérrez
Contralora General de la República

Bibliografía

- ARÓSTICA MALDONADO, Iván, "Los dictámenes y la interpretación en sede administrativa", en *Actualidad Jurídica*, n.º 14, Santiago, 2006.
- CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro, "Tribunales de justicia y Contraloría General de la República: ¿cómo compatibilizar sus pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios?", en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 40, Santiago, 2024.

- CISTERNA MANZUR, Sofía, “Algunas notas en relación con el alcance del “asunto litigioso” como causal de abstención de a potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 37, Santiago, 2023.
- FLORES RIVAS, Juan Carlos, “Límites constitucionales de las facultades interpretativas de los organismos de la Administración”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 69, Santiago, 2007.
- GEPP MURILLO, Ignacio Andrés y Alfonso José MUÑOZ BALHARRY, *Potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República*, memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, 2013.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2014.
- LIZAMA PORTAL, Luis, *La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena*, memoria de prueba para optar al grado de Magister en Derecho, Santiago, Universidad de Chile, 1998.
- IREGUI PARRA, Paola Marcela, *Precedente judicial en el contencioso administrativo. Estudio desde la fuentes del derecho*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- JIMÉNEZ SALAS, Guillermo, “¿Por qué los particulares litigan en la Contraloría? La potestad dictaminante como foro de resolución de disputas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 37, Santiago, 2024.
- MANRÍQUEZ PAREDES, María, “Conflictos de competencia e interpretación en materia público-administrativa entre los tribunales superiores de justicia y la Contraloría General de la República”, en *Revista Chilena de la Administración del Estado*, n.º 13, Santiago, 2025.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “Citas cruzadas de jurisprudencia en el derecho administrativo chileno”. Disponible en www.diarioconstitucional.cl/articulos/citas-cruzadas-de-jurisprudencia-en-el-derecho-administrativo-chileno/ [fecha de consulta: 14 de septiembre de 2025].
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “Constancias individuales de cambio de criterio en recientes sentencias de la Corte Suprema relativas al derecho administrativo”, en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 39, Santiago, 2024.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, *Curso de derecho administrativo*, Santiago, Universidad de Chile, apuntes de clases, inédito, 2023.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “Derecho administrativo sancionador y prescripción”. Disponible en www.diarioconstitucional.cl/articulos/derecho-administrativo-sancionador-y-prescripcion/ [fecha de consulta: 14 de septiembre de 2025].
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “Dictámenes de la Contraloría General de la República y acción declarativa de mera certeza”, en *Sentencias Destacadas 2017*, Santiago, Libertad y Desarrollo, 2018.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “El plazo de prescripción de las infracciones administrativas. (Comentario sobre el dictamen de la Contraloría General de la República N° 24.731-2019)”, en Sandra PONCE DE LEÓN SALUCCI y José Manuel DÍAZ

- DE VALDÉS JULIA (eds.), *Principios constitucionales: antiguas y nuevas propuestas. Homenaje al profesor José Luis Cea Egaña*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2023.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “Los cambios jurisprudenciales en el derecho administrativo chileno”, en *Actas de las IV Jornadas de Teoría de Derecho y Praxis* (en prensa).
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo. Un estudio desde la óptica de los principios de igualdad y seguridad jurídica*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2021.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “Control contralor. La Contraloría General de la República en el ámbito de la organización del Estado: antecedentes históricos y funciones”, en Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho administrativo. Temas fundamentales*, 3ª ed., Santiago, Editorial Legal Publishing, 2012.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “La función dictaminante de la Contraloría General de la República”, en Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho administrativo. Temas fundamentales*, 3ª ed., Santiago, Editorial Legal Publishing, 2012.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “Prólogo”, en Paulina PASTENE NAVARRETE, *Estabilidad del permiso de construcción en Chile. Análisis a la luz de la jurisprudencia administrativa y jurisprudencial*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2022.
- VARELA BARRAZA, Yuri, *La consulta tributaria vinculante en el Estado de derecho*, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2009.

JURISPRUDENCIA

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2005), dictamen n.º 14571-2005, de 22 de marzo de 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018), dictamen n.º 8764-2018, de 12 de abril de 2018.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2019), dictamen n.º 24.731-2019, de 12 de septiembre de 2019.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2024), dictamen n.º E561358-2024, de 6 de noviembre de 2024.
- CORTE SUPREMA (2012), sentencia rol n.º 2791-2012, de 3 de julio de 2012.
- CORTE SUPREMA (2017), sentencia rol n.º 38681-2017, de 13 de marzo de 2018.
- CORTE SUPREMA (2023), sentencia rol n.º 26112-2023, de 31 de marzo de 2023.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996), sentencia rol n.º 244, de 26 de agosto de 1996.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2006), sentencia rol n.º 479, de 8 de agosto de 2006.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2006), sentencia rol n.º 480, de 27 de junio del 2006.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2013), sentencia rol n.º 2264, de 10 de octubre de 2013.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ed.	edición
eds.	editores
etc.	etcétera
Excma.	excelentísima
n.º <i>a veces</i> Nº	número
Nºs	números
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i>
p.	página
pp.	páginas
UAF	Unidad de Análisis Financiero
www	World Wide Web