

Legal |
Opinión | Artículo 1 de 1

¿Debe la Contraloría General dictaminar sobre todo? Una propuesta en clave de *lege lata*

"...Este es el momento oportuno para abrir el debate: si se discute una reforma que aumente sus atribuciones, también debe considerarse redefinir los límites de su potestad dictaminante, porque incluso bajo el derecho vigente la CGR puede reenfocar su energía hacia lo netamente administrativo, sin necesidad de intervenir en decisiones que, por su naturaleza, pertenecen a la administración activa y cuya legalidad puede cuestionarse judicialmente..."

Jueves, 26 de junio de 2025 a las 9:30



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Sergio Guzmán

La Contraloría General de la República (CGR) es, sin lugar a dudas, una de las instituciones que más ha influido en el desarrollo del Derecho Administrativo chileno. A dos años de su centenario, y considerando su reciente protagonismo en la detección de irregularidades de interés público, resulta pertinente preguntarse cuál debiese ser su rol de cara a los próximos 100 años.

La CGR, como órgano constitucional integrante de la Administración del Estado, posee una serie de competencias fundamentales. Según el artículo 98 de la Constitución, está encargada de controlar la legalidad de los actos administrativos, fiscalizar el uso de fondos fiscales, examinar y juzgar cuentas públicas, llevar la contabilidad general de la nación y desempeñar las funciones que le encomiende su ley orgánica. Dentro de esta última categoría de funciones —aquellas que la ley, y no la Constitución, le otorgan expresamente— destaca la potestad dictaminante, es decir, la facultad de emitir

interpretaciones jurídicas que norman y orientan la actuación de los servicios públicos.

Ahora bien, el ámbito de cuestiones a los que puede referirse dicha facultad está definido por la propia Ley Nº 10.336, Orgánica Constitucional de la CGR (LOCGR), que establece, a mi juicio, un catálogo de *numerus clausus*: fiscalización de ingresos y gastos públicos, control de decretos y resoluciones que deban

tramitarse por la CGR, aplicación del Estatuto Administrativo, sueldos, gratificaciones, montepíos y otras prestaciones de seguridad social, entre otras. Todas tienen en común, eso sí, el que se refieren a cuestiones “administrativas” y transversales a la figura orgánica del servicio público.

Solo una interpretación muy extensiva de la LOCGR podría llevar a afirmar que la potestad dictaminante puede referirse a cuestiones de fondo que son competencia de otros órganos públicos, tales como la legalidad urbanística¹ o las circulares y normas emanadas de una superintendencia², entre otras.

De acuerdo a la lectura literal de su ley orgánica, la CGR debiese limitarse a intervenir solo en aquellos aspectos directamente referidos a la correcta marcha de los servicios públicos, en lo que dice relación con su funcionamiento transversal, de manera de dotar esa actividad de “administración” de uniformidad. Esto es, precisamente, lo que el DFL N° 400 bis, de 1927, expresó como uno de los principales motivos para la creación de órgano contralor, hace casi 100 años.

Sin embargo, en la práctica, la jurisprudencia de la CGR se ha extendido más allá de estos márgenes, abordando asuntos de fondo que han sido encomendados por ley a otros órganos públicos, y que son precisamente los que justifican que el legislador haya creado organismos administrativos —distintos de la CGR— para la satisfacción de necesidades colectivas.

Este fenómeno ha dado lugar a una forma de “contencioso administrativo informal”, en la que los dictámenes de la CGR terminan resolviendo disputas que, idealmente, deberían ser ventiladas ante los tribunales de justicia. Al interpretar normas sustantivas aplicables por otros organismos, la CGR puede terminar reemplazando —siquiera parcialmente— a los órganos legalmente encargados de aplicar dichas normas, alterando ineficientemente el equilibrio institucional diseñado por el legislador, sin habilitación legal evidente.

Más aún, en muchos casos las materias sometidas a su análisis ya cuentan con procedimientos contenciosos administrativos judiciales regulados en la ley, tal como ocurre con las superintendencias, las municipalidades o los gobiernos regionales, entre muchos otros.

En esos contextos, además de lo dicho anteriormente, el artículo 6 de la LOCGR debería actuar como un límite claro: si existe un procedimiento jurisdiccional para revisar la legalidad de un acto, establecido en la ley, la CGR no puede intervenir, pues el asunto posee una evidente naturaleza litigiosa. Así lo ha reconocido ella misma, por ejemplo, en su dictamen N° 7.865, de 2002, a propósito de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, el cual no ha sido reconsiderado, aclarado ni complementado a la fecha.

Este planteamiento no busca desmerecer la labor de la Contraloría; por el contrario, su rol ha sido clave en el fortalecimiento y consolidación del Derecho Administrativo en Chile. Ejemplo de ello son los recientes “Consolidados de Información Circularizada”, que han aportado claridad y uniformidad en aspectos operativos de la administración pública.

Precisamente por su importancia es necesario repensar su papel institucional. La CGR podría concentrarse en lo que le es propio y que justificó su creación: auditoría, fiscalización y control administrativo, y dejar la resolución de conflictos jurídicos de fondo a quienes tienen la función constitucional de impartir justicia: los tribunales.

La actual contralora, Dorothy Pérez, ha marcado un cambio de tono en materia de fiscalización y ha solicitado al Congreso Nacional una ampliación de las competencias institucionales. Este es el momento oportuno para abrir el debate: si se discute una reforma que aumente sus atribuciones, también debe considerarse redefinir los límites de su potestad dictaminante, porque incluso bajo el derecho vigente la CGR puede reenfocar su energía hacia lo netamente administrativo, sin necesidad de intervenir en decisiones que, por su naturaleza, pertenecen a la administración activa y cuya legalidad puede cuestionarse judicialmente.

** Sergio Guzmán Silva es abogado, magíster en Derecho Administrativo, máster en Derecho de los Sectores Regulados y socio de González, Guzmán y Matthei Abogados.*

¹ V.gr. el [dictamen N° E409591](#), de 2023.

² V.gr. el [dictamen N° 65.853](#), de 2013.