

# NULIDAD Y DICTAMINACIÓN DE CONTRALORÍA: NUEVAS FORMAS DE DECLARACIONES DE ILEGALIDAD. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL CASO CMPC

Luis Cordero Vega<sup>1</sup>

## Resumen

El propósito del presente trabajo es explicar, a partir de una sentencia reciente de la Corte Suprema, las complejas relaciones institucionales que se dan en la invalidez de los actos administrativos en el derecho administrativo chileno. En el caso CMPC, la Corte validó la dictaminación de la Contraloría como un medio legítimo de declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo, lo que implica sincerar el rol cuasijurisdiccional que está cumpliendo la Contraloría en la solución de los problemas entre la Administración y los particulares.

## 1. Antecedentes

En diciembre del año pasado la Corte de Apelaciones de Santiago,<sup>2</sup> en una sentencia posteriormente confirmada con declaración por la Corte Suprema,<sup>3</sup> resolvió uno de los casos más interesantes ocurridos en el último año en materia de invalidez de decretos supremos como consecuencia de la potestad dictaminadora de la Contraloría, y que da cuenta de los dilemas que enfrenta el derecho administrativo chileno en cuestiones asociadas a la declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos.

En efecto, como he señalado en un trabajo anterior,<sup>4</sup> la potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República se ha transformado en un sus-

1 Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Administrativo e investigador senior del Centro de Regulación y Competencia (RegCom), Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

2 Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Nffl 196-2011, sentencia de fecha 19 de diciembre de 2012.

3 Corte Suprema, Rol Nffl 17-2013, sentencia de fecha 30 de enero de 2013.

4 Ver, en este sentido, mi trabajo Cordero, Luis, "La jurisprudencia administrativa: Entre legislador positivo y juez activista", en *Anuario de Derecho Público*, (Universidad Diego Portales) 2010. Para una discusión pormenorizada de los dilemas que genera la jurisprudencia administrativa en relación a la jurisdiccional, ver nuestro trabajo Cordero, "Los límites a de la jurisprudencia administrativa y las fuentes del derecho administrativo: Las consecuencias del caso de la Municipalidad de Zapallar", en *Derecho y Humanidades*, 20, 2013.

tituto de la jurisdicción contenciosa administrativa en la medida en que, sobre la base de ejercer una atribución de “interpretación de la ley administrativa”, en una buena cantidad de ocasiones, resuelve disputas entre partes en las que está involucrado un acto de la Administración.

El caso CMPC demuestra en toda su magnitud estos efectos y además permite analizar cómo la jurisprudencia judicial está respaldando esta manera de resolver las controversias jurídicas entre los particulares y el Estado. Los hechos que sirvieron de base al caso quizá permitan dimensionar la importancia de esta discusión.

## 2. Los hechos del caso

La empresa CMPC Maderas S.A. (CMPC) solicitó a Contraloría un pronunciamiento sobre la legalidad de los cobros que venía realizando el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) desde 2005 en base al Decreto Supremo (DS) 109 del Ministerio de Agricultura,<sup>5</sup> que le permitía el cobro de tarifas por la prestación de servicios de inspección y certificación de productos forestales.<sup>6</sup> La tesis central de los solicitantes era que el DS, al establecer la tarifa, incorporaba cobros ilegales porque abarcaba materias respecto de las cuales las actuaciones del SAG eran gratuitas y, además, agregaba costos indirectos que debían estar en el presupuesto del servicio.

Contraloría encontró razón a los solicitantes y ordenó a la autoridad administrativa que dejara sin efecto el DS cuestionado y se dictara uno nuevo, ajustándose a los criterios normativos señalados en el dictamen.<sup>7</sup> Sobre la

5 DS sobre “Inspección y certificación de productos forestales de exportación”, publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 2005.

6 La Ley 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, señala que: Artículo 7°. Corresponderán al Director Nacional las siguientes funciones y atribuciones: ñ) Proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse por las prestaciones y controles que efectúe el Servicio, los que se fijarán por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que llevará, además, la firma del Ministro de Hacienda. Dichas tarifas y derechos deberán ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado. El Director Nacional podrá liberar del pago de tarifas y derechos cuando el control que efectúe el Servicio recaiga sobre bienes destinados a la investigación o a otros fines científicos.

7 El Dictamen N° 40.235, de 2006, sostuvo que: (...) los interesados plantean la improcedencia de que el Servicio Agrícola y Ganadero cobre tarifas por aquellas actividades que está obligado a realizar en el ejercicio de la función pública y que debe cumplir de oficio, como ocurre con las que menciona el artículo 3° de la ley N° 18.755, en sus literales a), b), c), e), f), k), l), m), que se refieren, en general, a la aplicación y fiscalización de las normas legales y reglamentarias sobre prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de los animales y vegetales, de vigilancia y diagnóstico de las enfermedades silvoagropecuarias existentes en el país o susceptibles de presentarse y de la adopción de todas aquellas medidas que sean necesarias para el logro de esas finalidades. Al respecto, cabe manifestar que, como quiera que tales labores son precisamente aquellas que la citada entidad está, por mandato legal, obligada a servir de oficio, esto es, con prescindencia

base de este dictamen, el Ministerio de Agricultura emitió un nuevo DS (607 de 2006), excluyendo de las tarifas los costos objetados por Contraloría.<sup>8</sup>

Dicho Decreto expresamente citó el dictamen en sus considerandos, pero señaló en su parte final que no tenía efectos retroactivos, de modo que los cobros realizados en el tiempo intermedio –el que cuestionaba la Contraloría– se encontraban legalmente cobrados y no procedía devolución alguna.<sup>9</sup>

Atendido el contenido del dictamen y el nuevo DS, CMPC demandó al SAG de cobro de pesos por el monto de las tarifas “ilegalmente” cobradas en el tiempo que medió entre marzo de 2005 y agosto de 2006. Ello atendido

---

del requerimiento de terceros, **no cabe duda, compartiendo el criterio de los recurrentes**, que el costo que ellas implican debe ser solventado con cargo a los recursos que para tal efecto le asigne la ley de presupuestos, **sin que entonces tenga cabida la aplicación de la preceptiva legal que autoriza la fijación de los derechos y tarifas que se ha venido analizando.**  
[...]

Ahora bien, de los antecedentes relativos al proceso tarifario de que se trata, se ha podido determinar que el Ministerio de Agricultura, al fijar las aludidas tarifas, a través de los mencionados decretos exentos N°s 108 y 109, **ha procedido a incluir, indebidamente**, en esos valores, bajo la denominación de “distribución de costos asociados”, sumas por concepto de las funciones antes mencionadas, que, como se ha visto, constituyen labores que el Servicio Agrícola y Ganadero debe cumplir de oficio. (...) **no ha correspondido incluir** en la determinación de tales valores tarifarios los costos atinentes a aquellas funciones que la misma repartición debe realizar de oficio, en cumplimiento de la ley, por cuanto ellas deben financiarse con cargo a los fondos presupuestarios pertinentes.

En mérito de lo anterior, resulta entonces pertinente que el Ministerio de Agricultura adopte las medidas que correspondan, tendientes a modificar los decretos exentos mencionados, con el objeto de que las tarifas que aquellos fijan se ajusten sobre la base de las conclusiones consignadas en el presente oficio.

8 El nuevo DS señaló que las nuevas tarifas entran en vigencia el 1 de septiembre de 2006, fecha en que fue probablemente comunicado el dictamen. Ello pese a que este último Decreto fue dictado el 15 de diciembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial el 10 de marzo de 2007.

9 El nuevo Decreto señala:

- 1.- Que por decreto exento N° 109, de 22 de febrero de 2005, de Agricultura, se fijaron las tarifas por la certificación de productos forestales de exportación;
- 2.- **Que la Contraloría General de la República, en dictamen Nffl 40.235, de 28 de agosto de 2006, se pronunció sobre una presentación de la Corporación Chilena de la Madera A.G. y otras entidades gremiales, que impugnaron la legalidad del decreto señalado y declaró que ha sido procedente que el Ministerio de Agricultura, a proposición del Servicio Agrícola y Ganadero, haya fijado las tarifas considerando tanto los costos directos como los asociados que se generen por la prestación de las labores de inspección y de certificación que realice dicho Servicio, a petición de terceros. Agrega, además, que no ha correspondido incluir en la determinación de tales valores tarifarios, los costos atinentes a aquellas funciones que la misma repartición debe realizar de oficio, en cumplimiento de la ley, costos que deben financiarse con cargo a los fondos presupuestarios pertinentes.** Concluye que, en mérito de lo anterior, el Ministerio de Agricultura debe adoptar las medidas que correspondan, tendientes a modificar los decretos exentos que fijaron las tarifas analizadas;
- 3.- **Que los dictámenes que emite el Contralor General son obligatorios para los servicios y funcionarios correspondientes**, en el caso o casos concretos a que se refieran, debiendo implementarse las modificaciones correspondientes con la mayor oportunidad, a contar de la fecha de su emisión, y
- 4.- **Que el artículo 52 de la Ley Nffl 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, establece que los actos administrativos podrán tener efecto retroactivo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.**

que, de conformidad con el dictamen, el cobro de un ítem de las tarifas fue indebido. De este modo, sostuvo, el cobro efectuado en el tiempo indicado carecía de causa.<sup>10</sup>

La tesis que defendió el SAG en el referido litigio fue que el DS 109 había sido derogado y no invalidado, de modo que, mientras estuvo vigente, gozaba de la presunción de legalidad de los actos administrativos establecida en el artículo 3° de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (LBPA). De este modo, sostuvo el SAG, este habría actuado conforme a derecho en el tiempo intermedio.

### 3. El debate jurisdiccional

El tribunal de primera instancia rechazó la demanda de cobro de pesos de CMPC, sosteniendo que esta era improcedente porque el DS cuestionado gozaba de presunción de legalidad en el tiempo intermedio, de modo que la autoridad lo aplicó legítimamente; que la Contraloría solo ordenó modificar el DS y no anularlo; y que la retroactividad es excepcional y requiere de ley expresa que la declare.<sup>11</sup>

10 La demanda se tramitó ante el 8° Juzgado Civil de Santiago, bajo el rol N° 2483-2008.

11 La sentencia razona del siguiente modo:

15. Que cabe hacer presente, para un mejor acierto del fallo, que por regla general los actos administrativos no tienen efecto retroactivo, salvo norma legal expresa que permita que aquellos rijan desde una fecha anterior a la de su dictación o que se trate de actos invalidatorios.

Lo anterior se encuentra estrictamente relacionado con lo dispuesto en el artículo 3° inciso final de la Ley 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, el que dispone que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez conociendo por la vía jurisdiccional.

16. Que así las cosas, el Servicio Agrícola Ganadero se encontraba obligado a cobrar la tarifa fijada en el Decreto N° 109, en atención a que ese era el vigente al momento de su aplicación, no siendo declarado nulo, ni ilegal, por resolución judicial o por autoridad administrativa competente.

17. Que resulta indispensable señalar que el dictamen N° 40.235, determinó que los Decretos N° 108 y N° 109 no eran inconstitucionales, así como tampoco ilegales, no obstante ello, reconoció que es improcedente que se cobren tarifas por actividades que estaba obligado a realizar en el ejercicio de la función pública, lo que debe ser solventado con cargo a los recursos que para tal efecto la ley de presupuestos le asigne, por lo que ordena al Ministerio de Agricultura que adopte las medidas que correspondan tendientes a modificar los decretos exentos mencionados con el objeto de que las tarifas que aquellos fijan se ajusten sobre la base de las conclusiones del presente oficio.

18. Que de lo anterior se entiende que la Contraloría, frente a las conclusiones a que arribó, decidió ordenar al Ministerio correspondiente que modificara los decretos exentos referidos, resultando pertinente señalar que se entiende por modificar, de acuerdo a la Real Academia Española, como el verbo que "reduce algo a los términos justos, templando el exceso o exorbitancia", es decir, limitando los excesos a lo justo, lo que fue cumplido por el Ministerio de Agricultura mediante la dictación del Decreto N° 607. [...]

20. Que lo anterior se condice con el principio de irretroactividad de la ley, en la cual, la retroactividad, esto es el efecto excepcional de que una ley rija hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigencia, es siempre de derecho estricto y por tanto excepcional, debiendo, por consiguiente señalarlo así el legislador.

21. Que respecto a la alegación formulada por la actora, en cuanto que el dictamen de contraloría es de

Es una consecuencia práctica de la sentencia del tribunal de primera instancia que las objeciones de legalidad a un acto administrativo realizados en el contexto de la potestad dictaminadora de la Contraloría solo tendrían un efecto declarativo o meramente referencial y que solo se podría apreciar hacia el futuro, a consecuencia de la dictación de un nuevo acto administrativo. Para el juez, no se trataba de una declaración vinculante.

Pero la Corte de Apelaciones fue de una opinión distinta y, al acoger la demanda, justificó las competencias de la Contraloría en la ilegalidad de los actos administrativos, reconociendo de paso que sus dictámenes son equivalentes a una declaratoria de ilegalidad, de carácter retroactivo. De este modo, validó el dictamen como un acto declaratorio de ilegalidad. La Corte sostuvo que:

**el referido dictamen ha sido emitido en ejercicio de la potestad dictaminadora del órgano contralor que, entre otras facultades, le permite fijar la correcta interpretación de las normas jurídicas que rigen la actividad de los órganos administrativos cuando ella ha sido realizada de modo erróneo por estos últimos. Esa fijación de la debida interpretación implica per se un control de legalidad pues esa es la facultad examinadora propia de Contraloría. De ello se sigue que, en el caso sublite, mediante el referido dictamen ella efectuó un cuestionamiento a la legalidad del DS 109.**

[...] los cobros efectuados por la demandada a la demandante han sido indebidos, procediendo la plena restitución de las sumas a que ellos han ascendido.

Que, a mayor abundamiento, esos cobros al ser indebidos han carecido de causa y, por lo mismo, su retención por parte de la demandada importa un enriquecimiento sin causa inadmisibile.<sup>12</sup>

---

carácter interpretativo, y por tanto sus efectos se producirían desde la entrada en vigencia del Decreto primitivo, ello no podrá ser acogido, toda vez que, que como ya se ha señalado, la Contraloría no lo señaló expresamente (lo que sí ocurrió en el dictamen N° 30.584 N° 20.471, N° 17.666 y N° 22.400), ni tampoco indicó otras consecuencias que las ya mencionadas, por lo que siguiendo la regla general, de que se dispone para el futuro, se tendrá que estar estrictamente a lo resuelto por ella, no correspondiendo por tanto que se devuelvan los dineros cancelados por la demandante, toda vez que estos fueron cobrados en una época en la cual regía plenamente el Decreto Exento N° 109, no pudiendo el SAG cobrar una tarifa distinta que la allí estipulada, y por tanto, el pago efectuado no constituyó un enriquecimiento injusto para el demandado, ni tampoco fue inválido, ya que se fundó en un decreto legalmente tramitado y que regía para ese momento, no logrando desvirtuarse, de esta manera, con las probanzas rendidas, la presunción de veracidad de que gozan los actos de la Administración del Estado legalmente tramitados.

<sup>12</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 196-2011, op. cit., considerando 3. Confirmado por fallo de la Corte Suprema, Rol N° 17-2013, op. cit.

La Corte Suprema, acogió lo resuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago, rechazando el recurso planteado por el SAG, estableciendo que:

la sentencia de segunda instancia, entre otras argumentaciones, razona sobre la base de que el órgano contralor –en el dictamen N° 40.235– ha establecido que se han incluido indebidamente en el Decreto Supremo N° 109 tarifas por concepto de funciones que el demandado debe cumplir de oficio, cuestión que a juicio de los jueces del grado determina que esos cobros percibidos durante la vigencia del mencionado Decreto sean indebidos y, por lo mismo, la retención de las sumas recibidas importa un enriquecimiento sin causa.<sup>13</sup>

Como se podrá apreciar, el caso CMPC plantea varios problemas teóricos para el derecho administrativo: en especial, cómo entender la potestad dictaminadora de la Contraloría en relación a los efectos de un acto administrativo que ha sido dictado de un modo ilegal, y qué efectos genera para terceros y para la decisión del juez en concreto. A continuación trataremos de dar una explicación sistemática a estos problemas.

## 4. Los problemas teóricos involucrados

### 4.1. El contexto de la jurisprudencia administrativa<sup>14</sup>

Se denomina tradicionalmente jurisprudencia administrativa a la serie de dictámenes emanados del órgano administrativo especialmente habilitado para precisar el sentido y alcance de una ley y, en general, de las normas positivas.<sup>15</sup> Por tal motivo, se indica que la calidad específica de la jurisprudencia administrativa radica en que la norma o resolución que de ella se deduce puede generalizarse mediante su concreción en otra clase de actos.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Corte Suprema, Rol N° 17-2013, op. cit., considerando 4.

<sup>14</sup> Una explicación sobre el origen y extensión de la jurisprudencia administrativa se encuentra en mi trabajo “La jurisprudencia administrativa...”, op. cit. Para una discusión pormenorizada de los dilemas que genera la jurisprudencia administrativa en relación a la jurisdiccional, ver nuestro trabajo “Los límites a de la jurisprudencia administrativa...”, op. cit.

<sup>15</sup> Ver, en este sentido, Caldera, Hugo, *Manual de derecho administrativo*, (Editorial Jurídica de Chile) 1979, p. 86.

<sup>16</sup> Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, (Editorial Jurídica de Chile) 1992, p. 274.

Se ha afirmado, de manera categórica, que en nuestro sistema la Administración no solo está sujeta al derecho que dice el juez, una vez que sus actos han nacido a la vida del derecho, sino también al derecho que dice la Contraloría.<sup>17</sup>

Se sostiene que la potestad de interpretar la ley por la Contraloría, con el objeto de obtener la correcta aplicación del derecho por parte de la Administración, se encuentra reservada por mandato de la ley exclusivamente al órgano contralor. Se afirma que, si el objetivo del control, en términos generales, es la preservación del principio de legalidad administrativa, y si la interpretación del derecho establecida por el Ejecutivo pudiera de algún modo impedir la actuación que de dicha interpretación se siguiera, ello se corregiría a través del control. Para ello, el organismo debe, también, interpretar la norma que se ha aplicado, interpretación por la cual establecerá el alcance de la misma y que le permitirá evaluar la corrección de la aplicación normativa.<sup>18-19</sup>

Existe consenso en la literatura que los dictámenes del organismo contralor son obligatorios para los empleados públicos y que el desconocimiento de los mismos por un Jefe de Servicio que resuelva contra lo informado por esta acarreará su responsabilidad, en vía civil, administrativa o penal, según corresponda.<sup>20</sup> En efecto, prescribe la ley, los dictámenes, que son obligatorios para los órganos y funcionarios sometidos a control, deben ser especialmente observados por los “abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública”, y son los “únicos medios” que se pueden hacer valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias del órgano contralor.<sup>21</sup>

A partir de estos argumentos y disposiciones, la jurisprudencia adminis-

---

17 Soto Kloss, Eduardo, “La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República”, en *La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927 - 1977)*. (Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile) 1977, p. 188.

18 Fiamma, Gustavo, “¿Apreciación de los hechos o interpretación del Derecho? Reflexiones en torno a la jurisprudencia administrativa”, en *La Contraloría General de la República. 50 años...*, op. cit.

19 De conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría (artículo 33), corresponde al Departamento Jurídico (actual División Jurídica) informar en derecho y recopilar la jurisprudencia administrativa.

20 Silva Cimma, op. cit., pp. 77 y 171; Aylwin, Patricio y Azócar, Eduardo, *Derecho administrativo*, (Universidad Andrés Bello) 1996, p. 123.

21 a Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República señala que:  
Artículo 6.4. De acuerdo con lo anterior, solo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere el artículo 1°.  
Artículo 19. Los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría que no tienen o no tengan a su cargo defensa judicial, quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observadas por esos funcionarios. El Contralor dictará las normas del servicio necesarias para hacer expedita esta disposición.

trativa ha señalado que los dictámenes de la Contraloría General no solo tienen el carácter de obligatorios para el caso concreto a que se refieren, sino que también respecto de todas aquellas situaciones que se encuadren dentro del contexto del dictamen de que se trate, por lo que, como se evidencia, son de aplicación general.<sup>22</sup> En este sentido los dictámenes “constituyen la doctrina vigente de [la] Contraloría sobre [un asunto], [pues] al limitarse a determinar el verdadero sentido y alcance de [una norma] es un juicio declarativo respecto a la materia, que nada agrega al precepto interpretado”.<sup>23</sup>

Así afirma, igualmente, que estos son la única fuente de interpretación legítima del ordenamiento jurídico del país, revistiendo el carácter de obligatorios. “Los dictámenes de esta Contraloría General son informes que tienen por objeto interpretar el verdadero sentido y alcance, siendo de cumplimiento obligatorio para el servidor que corresponda”; ellos pueden ser aplicados a cualquier caso particular “mientras constituyan jurisprudencia vigente, sin que sea indispensable que previamente se dicte un acto administrativo”.<sup>24</sup>

De este modo se concluye que el sector público no solo está regido por un derecho administrativo de carácter potestativo en su atribución y restrictivo en su actuación, sino que, además, la interpretación de las normas que lo componen está centralizada única y exclusivamente en la Contraloría General.<sup>25</sup>

Del efecto obligatorio se deduce para la jurisprudencia administrativa la característica de precedente vinculante de ella, siendo esta quizá su consecuencia más gravitante. En efecto, la aplicación constante, reiterada y uniforme de sus criterios jurisprudenciales es uno de los pilares en que se fundamenta la obligatoriedad y el carácter vinculante de la jurisprudencia administrativa.<sup>26</sup>

Es decir, tras la figura del dictamen como instrumento de manifestación de la interpretación uniforme existe, en opinión de la Contraloría, una especie de confianza legítima por parte de los ciudadanos en que, frente a circunstan-

---

22 Contraloría General de la República, Dictamen N° 5.698, del 2 de febrero de 2005. Con igual criterio, Dictamen N° 34.053, del 16 de septiembre de 1999.

23 Contraloría General de la República, Dictamen N° 2.406, del 21 de enero de 1998.

24 Contraloría General de la República, Dictamen N° 14.448, del 23 de mayo de 1988.

25 Pantoja, Rolando, *Derecho administrativo. Clasicismo y modernidad*, (Editorial Jurídica de Chile) 1994, p. 226.

26 Astorquiza, Gastón, “A propósito de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y de su quehacer interpretativo del ordenamiento jurídico. Fundamento. Condiciones. Criterios.”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. Conmemoración por su 75° Aniversario de vida institucional*, (Imprenta Contraloría) 2002, p. 169.



cias similares o equivalentes, la Administración debe comportarse de conformidad a ciertos y determinados parámetros preestablecidos en la norma y en la interpretación vinculante y obligatoria del órgano contralor.<sup>27</sup>

La jurisprudencia administrativa sistemáticamente ha sostenido<sup>28</sup> que los dictámenes jurídicos que la Contraloría emite en ejercicio de las atribuciones contenidas en su Ley Orgánica Constitucional (LOCCGR) interpretan la ley administrativa, fijando su exacto sentido y alcance, produciendo sus efectos desde la fecha de vigencia de la disposición interpretada.

En este sentido, la jurisprudencia señala que los efectos a que se refiere este criterio jurisprudencial no son otros que los que la ley ha establecido y que el legislador ha querido producir, en tanto que el dictamen –atendida su naturaleza meramente interpretativa– se limita solo a esclarecerlos, razón por la cual este rige desde la fecha de la ley que interpreta y se entiende incorporado a ella.<sup>29</sup>

De este modo, conforme al artículo 6° de la LOCCGR, corresponde a la Contraloría velar por la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que rigen a los organismos sometidos a su fiscalización (inciso primero) y sus dictámenes son los únicos medios constitutivos de la jurisprudencia administrativa (inciso cuarto), misma que resulta de obligatorio acatamiento por parte de las entidades que integran la Administración. Sostiene la Contraloría<sup>30</sup> que, si la interpretación que contiene un dictamen que se pronuncia acerca de la correcta aplicación de una norma y dilucida los efectos que ella ha querido establecer, solo fuera aplicable desde la fecha en que fue emitido, se infringiría la antedicha disposición orgánico constitucional, al impedir el ejercicio de esta potestad correctiva respecto de las actuaciones acaecidas entre la fecha del precepto interpretado y la del dictamen.

Cabe tener presente que los actos administrativos declarativos—como los dictámenes de la Contraloría— meramente enuncian una situación preexistente, dotándola de eficacia.<sup>31</sup> De este modo, los actos declarativos confirman de forma vinculante la existencia o inexistencia de un derecho o de una determinada

---

27 Para un análisis del clásico fundamento del precedente administrativo como fuerza vinculante, ver Díez Sastre, Silvia, *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, (Marcial Pons) 2008, planteado desde la perspectiva de la razonabilidad de la decisión jurisdiccional posterior.

28 Ver Contraloría General de la República, Dictamen N° 72.479, del 15 de octubre de 1976; N° 31.219, del 15 de diciembre de 1986; N° 14.448, op. cit.; y N° 20.101, del 5 de junio de 2000.

29 Contraloría General de la República, Dictamen N° 50.185, del 7 de noviembre de 2007.

30 *Ibid.*

31 Santamaría, Juan, *Principios de derecho administrativo general*, Tomo II, (Iustel) 2004, p. 135.

condición con relevancia jurídica, cosa o hecho, en aplicación del ordenamiento jurídico vigente.<sup>32</sup> En este sentido, la doctrina nacional ha señalado que el acto administrativo declarativo viene a reconocer un derecho preexistente a favor de un administrado. En consecuencia, los efectos del acto tienen alcance retroactivo hasta coincidir con la fecha desde la que existía el derecho cuya existencia declara el acto administrativo,<sup>33</sup> lo que ha sido confirmado por nuestra jurisprudencia administrativa.<sup>34</sup>

De este modo, la actuación de la Administración en los actos administrativos declarativos se limita a constatar o verificar elementos determinantes para que un derecho preexistente tenga virtualidad o para despejar la incertidumbre, produciendo efectos desde el momento que concurrían tales requisitos o condiciones, y no desde el momento en que dicha circunstancia ha sido verificada por la Administración.<sup>35</sup> Esto se denomina *retroactividad por naturaleza*: el acto tiene eficacia anticipada como consecuencia de su propio contenido.<sup>36</sup>

Al emitir la Contraloría un dictamen que resuelve un problema interpretativo que afecta a la legalidad de un acto administrativo concreto, se produce la denominada retroactividad por naturaleza. No es necesario que la Contraloría se pronuncie expresamente en tal sentido: la naturaleza misma del dictamen así lo determina.

En el caso CMPC, la Contraloría ejerció su potestad de dictaminación al pronunciarse sobre los temas objetados por los recurrentes, dando origen al dictamen que reprochó la legalidad de la interpretación efectuada por esos órganos, precisamente en el ejercicio de su potestad de control de legalidad de los actos de la Administración, a través de su potestad de dictaminación.

¿Fue sorpresiva la objeción realizada por la Contraloría a la estructura del cobro de tarifas? La respuesta es negativa. El órgano contralor sistemáticamente ha objetado a los servicios públicos que, mediante cobro de tarifas, extienden la estructura de su diseño con propósitos de autofinanciamiento, sin que exista cobertura legal suficiente para ello.

32 Bocanegra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, (Civitas) 2006, p. 54.

33 Caldera, op. cit., p. 127.

34 Ha señalado la Contraloría que un “**acto declarativo deja constancia formal de una situación de hecho preexistente prevista y sancionada**”. Contraloría General de la República, Dictamen N° 25.061, del 26 de mayo de 2005.

35 Belando, Beatriz, *La eficacia retroactiva de los actos administrativos*, (Thomson-Civitas) 2008, p. 53.

36 García-Trevijano, José Antonio, *Los actos administrativos*, (Civitas) 1991, p. 355; Velasco, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, (Tecnos) 1996, p. 107.

#### 4.2. Regulación y límites del cobro de tarifas en la Administración: Precedentes en el derecho administrativo chileno

La cuestión central que se debía resolver en este caso era si el SAG podía utilizar el mecanismo de tarifas para obtener ingresos destinados a autofinanciamiento, de modo de incorporar rubros de costos adicionales o implícitos a lo señalado por la ley. Allí radicaba el debate de legalidad del caso. Como se explicará, existe una enorme cantidad de casos previos en que la Contraloría sostuvo expresamente la ilegalidad de cobros de ese tipo. En el caso CMPC no hizo sino ratificar ese criterio de ilegalidad.

El artículo 6° de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos (LBPA) expresamente declara la gratuidad de los procedimientos administrativos, a menos que la ley expresamente autorice el cobro por la actividad de los servicios públicos.<sup>37</sup> Fundada en esta circunstancia, la Contraloría ha sostenido invariablemente que la potestad de cobros por prestación de servicios (tarifas) se encuentra sujeta al principio de legalidad y condicionada en su contenido por la Constitución.<sup>38</sup>

De igual modo, el Tribunal Constitucional, refiriéndose en particular a las tarifas que cobra el SAG, ha reforzado la idea de que no existe libertad de tarifas y que el Ministerio de Agricultura carece de discrecionalidad para fijarlas.<sup>39</sup>

Si bien la jurisprudencia administrativa ha tenido la oportunidad de pronunciarse en variadas ocasiones sobre situaciones de este tipo, hay dos casos ilustrativos en que se ha declarado la ilegalidad del exceso en el cobro de tarifas por parte de los servicios públicos: el caso de Carabineros de Chile y el caso de la Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC).

37 LBPA, art. 6: "Principio de gratuidad. En el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario".

38 Ver Contraloría General de la República, Dictamen N° 59.127, del 27 de diciembre de 2007; y N° 28.938, del 24 de junio de 2008. Señaló en tales dictámenes que:  
[...] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 N° 14, en relación con el artículo 65 N° 1, de la Constitución Política, la imposición de tarifas y derechos, al igual que la de todas las cargas económicas a los particulares, está supeditada a la existencia de una norma de rango legal que las autorice y regule.

39 Tribunal Constitucional, Rol 1405, sentencia de fecha 3 de agosto de 2009, considerandos 22 y 23.  
[...] las tarifas que el SAG puede cobrar a los exportadores tienen su origen en la ley, la cual establece en forma suficiente y precisa el concepto por el cual se puede cobrar y, en cuanto a la determinación del monto a cobrar, **no es efectivo**, como sostienen los requirentes de inaplicabilidad, **que exista libertad para la fijación de la tarifa** [...]  
[...] el artículo 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755 faculta al Director del SAG para proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse, las que se fijarán en definitiva por un decreto supremo conjunto de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, pero luego precisa que "dichas tarifas y derechos deberán ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado". En virtud de lo anterior, **la fijación de las tarifas no está sometida al actuar discrecional de la Administración**, sino que esta debe fijarla conforme a criterios objetivos de mercado que, en definitiva, representen el costo real y efectivo de la prestación otorgada.

En el primer caso, Carabineros decidió cobrar por la aprobación de las directivas de funcionamiento que le eran sometidas por las empresas de seguridad.<sup>40</sup> En opinión de la institución, estas certificaciones originaban un costo en recursos humanos, financieros y materiales que justificaba el cobro de la emisión de dicha certificación, habida cuenta que no existía norma legal que estableciera su otorgamiento gratuito y que esas funciones no se encontraban consideradas en el presupuesto institucional. Sin embargo, la Contraloría sostuvo lo contrario. Afirmó que “la labor de aprobación de las directivas de funcionamiento que compete a Carabineros de Chile, forma parte del ejercicio de sus atribuciones propias, en calidad de organismo fiscalizador de esa actividad”, de manera que, si la ley no las autoriza expresamente para el cobro, se someten al principio de gratuidad del artículo 6° de la LBPA. Por lo tanto, en dicho caso “no procede que esa Institución formule cobro alguno por las actividades que conlleve el ejercicio de dicha función, la que por ser inherente a sus potestades, debe solventarse con recursos propios”.<sup>41</sup>

En el segundo caso, la SEC decidió realizar cobros para el otorgamiento de las licencias de instalador eléctrico, de gas y funcionamiento de laboratorios. En opinión de la Superintendencia, a esta le correspondía, en el contexto de sus facultades de fiscalización, “comprobar que las instalaciones interiores de gas y de electricidad sean correctamente ejecutadas”, de manera que le competía “llevar el registro de declaración de dichas instalaciones, lo que además supone la revisión, procesamiento, archivo y almacenamiento de todos los antecedentes que forman parte del respectivo proyecto, los cuales, dependiendo de la complejidad de la instalación de que se trate, pueden alcanzar un gran volumen, conformado por planos, informes técnicos y otros documentos. Todo ello se traduce en un elevado costo del comprobante que se entrega al interesado”.<sup>42</sup> De este modo, en virtud del artículo único del Decreto Ley

---

40 Ver Decreto N° 93 de 1985, art. 18.

41 Contraloría General de la República, Dictamen N° 26.597, del 25 de mayo de 2004, ratificando el mismo criterio tras la solicitud de reconsideración mediante el dictamen N° 32.271, del 25 de junio de 2004.

42 Además, la referida institución agregó:  
(...) que de acuerdo al artículo 3° números 14 y 26 de la ley N° 18.410, que creó ese organismo, le corresponde autorizar el funcionamiento de las entidades de certificación, organismos técnicos de inspección y laboratorios de ensayo. Para otorgar la referida autorización y ejercer su permanente control, se requiere la presentación de diversa documentación que comprende, entre otros, escrituras sociales, informes técnicos y planos, antecedentes que deben ser examinados, procesados y disponerse su custodia a fin de permitir las fiscalizaciones que sean pertinentes, todo lo cual representa un costo que tiene su origen inmediato en la petición del permiso de funcionamiento o su modificación..

2.136 de 1978,<sup>43</sup> dictó la resolución exenta 796, de 2006, que actualizó el valor de los costos, dejando sin efecto una resolución anterior (531, de 2003) que establecía otros valores.

Pero, en opinión de la Contraloría, la referida resolución resultaba ilegal porque la ley no la autorizaba expresamente para el cobro de tasas o tarifas por la realización de sus funciones públicas, violando de ese modo el principio de gratuidad establecido en el artículo 6° de la LBPA.<sup>44</sup> Contraloría, además, puso especial énfasis en el principio de reserva de ley de las tarifas, al señalar que no bastan las menciones legales generales a la manera como está integrado el patrimonio de la SEC para justificar el cobro.<sup>45</sup>

---

43 Artículo único. Facúltase a los servicios dependientes de la Administración Central y Descentralizada del Estado, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, para cobrar el valor de costo de los documentos o copias de estos que proporcionen a los particulares para la celebración de contratos, llamados a licitación o por otra causa, y cuya dación gratuita no esté dispuesta por ley, sin perjuicio de mantener a disposición de los interesados los respectivos antecedentes cuando ello proceda. También podrán cobrar por la producción de fonogramas, videogramas e información soportada en medios magnéticos, sus copias o trasposos de contenido.  
Los recursos provenientes de estos cobros constituirán ingresos propios de las instituciones mencionadas.

44 Contraloría General de la República, Dictamen N° 47.911, del 25 de octubre 2007.

45 Contraloría General de la República, Dictamen N° 59.127, op. cit.  
En lo que se refiere al artículo 14°, letra c), de la mencionada ley N° 18.410, citado en los vistos de la resolución objeto de la consulta, que prescribe que el patrimonio de dicha Superintendencia estará constituido por "...las tarifas, derechos, intereses y otros ingresos propios que perciba en el ejercicio de sus funciones", cabe señalar que ese **precepto solo constituye una alusión a eventuales fuentes de recursos del Servicio, cada una de las cuales requiere su propia fundamentación jurídica**. En el caso de **las tarifas y derechos, por mandato constitucional** –artículo 63 N° 14, en relación con el artículo 65 N° 1, de la Carta Suprema–, **su imposición está supeditada, al igual que la de todas las cargas económicas a los particulares, a la existencia de una norma legal que las autorice y regule**, la que no se observa en la especie.

Frente a esta decisión, la SEC solicitó una reconsideración al dictamen señalado, agregando que el fundamento de su cobro se encontraba en una consideración amplia de la expresión "valor de costo de los documentos" que utiliza la ley, de manera que incluía en él "todo gasto en que hubiera de incurrirse en la generación del documento. Por tal motivo, los valores de la citada resolución exenta contemplaban los costos generados en la mantención, almacenamiento y bodegaje de los documentos emitidos, actividades que, en su opinión, no forman parte de las funciones de la Superintendencia".

La SEC sostuvo que, desde 2002, estos valores eran considerados como parte de la estructura de ingresos del organismo y que representaban (al año 2008) el 11% del presupuesto de la institución, siendo considerados así en cada una de las leyes de presupuesto.

En la respuesta a dicha reconsideración (Dictamen N° 28.938, op. cit.), la Contraloría insistió en el principio de legalidad de las tarifas al indicar que:

(...) es necesario reiterar que, tal como ya se recordó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 N° 14, en relación con el artículo 65 N° 1, de la Constitución Política, **la imposición de tarifas y derechos, al igual que la de todas las cargas económicas a los particulares, está supeditada a la existencia de una norma de rango legal que las autorice y regule**, la que no se advierte en la materia de que se trata.

Adicionalmente, precisó que el concepto "valor costo de los documentos" no puede ser utilizado para obtener recursos destinados a solventar los gastos que pudiera implicar la gestión respectiva del servicio, sino tan solo el "costo del material del documento respectivo o de su copia".

Por tal motivo, en dicha decisión, la Contraloría obligó a la SEC a "restituir las sumas cobradas indebidamente al recurrente por aplicación de lo dispuesto en la resolución exenta N° 796, de 2006".

En consecuencia, para la jurisprudencia administrativa siempre existe ilegalidad cuando la autoridad administrativa carece de cobertura legal para exigir todo o parte de una estructura de tarifas establecida por la ley.

En el caso CMPC, cuando Contraloría señaló que el DS no podía considerarse dentro de su régimen de tarifas autorizadas aquellas funciones que por mandato legal debe desarrollar, es decir, que estaban sujetas al principio general de gratuidad, técnicamente realizó un reproche de legalidad al igual que había hecho en el pasado.

## **5. ¿Cuáles son las consecuencias?: El efecto declarativo y retroactivo de la dictaminación.**

La cuestión central que se planteaba en este caso consistía en determinar si es posible legitimar los cobros efectuados entre marzo de 2005, fecha en que comenzó a regir el DS 109, y agosto de 2006, fecha de la emisión del dictamen.

La tesis recogida por la Corte fue que, si la Contraloría había sostenido que los cobros eran ilegítimos, esa ilegitimidad afectaba al acto y la causa que tenía el Estado para cobrarlos, de modo que la Administración debía devolver lo percibido indebidamente. Para que ello sucediera, la Corte calificó el dictamen como declaración de ilegalidad jurídicamente válida para el juez, que este podía simplemente constatar.

En efecto, como se ha explicado, la potestad de dictaminación de la Contraloría no tiene por finalidad ni efecto la emisión de una mera opinión consultiva; por el contrario, constituye una manifestación del control de legalidad de los actos administrativos que la Constitución radica expresamente en el órgano contralor para la determinación de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que rigen a la Administración. De este modo, cuando Contraloría objeta en sus dictámenes el contenido total o parcial de un acto, determinando la correcta interpretación de la ley aplicable, reprocha la conformidad del mismo con el sistema legal, de modo que debe corregirse el acto en su origen.

De este modo, al objetar la Contraloría la interpretación sostenida por el Ministerio de Agricultura en el DS original –presupuesto normativo del ejercicio de los cobros efectuados por el SAG–, actuó precisamente en ejercicio de su potestad constitucional de control de legalidad de los actos de la Administración. En definitiva, era la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa lo que estaba en cuestión.

¿Significa que el DS inicial devino en ilegal únicamente a partir de esta declaración de ilegalidad de la Contraloría, debiendo este considerarse legal durante el período anterior a dicha declaratoria? La respuesta que dio la Corte fue negativa.

Como hemos explicado, la potestad dictaminadora de la Contraloría es un mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos que se traduce en un acto administrativo de naturaleza declarativa que obliga a considerar la situación jurídica que resuelve con efecto retroactivo, por la propia naturaleza interpretativa de su contenido.

Al disponer Contraloría que una de las tarifas contenidas en el DS original era contraria a derecho, se limitó a declarar una ilegalidad ya existente desde la dictación misma del referido Decreto. Así, el acto tachado de ilegalidad siempre lo fue y, consecuentemente, lo fueron también los cobros efectuados por el SAG fundados en dicho cuerpo normativo.

Allí radica la relevancia de la sentencia de la Corte: en reconocer el efecto de la dictaminación cuando declara un vicio de legalidad en un acto administrativo.

En términos concretos, la Contraloría objetó la causa del DS original, pues el SAG nunca tuvo motivos lícitos para cobrar tarifas por un conjunto de actividades a las cuales se les debía aplicar el principio legal de gratuidad del procedimiento administrativo. Este criterio es consistente con el señalado por la Corte Suprema, cuando afirmó que un “acto administrativo carece de base legal cuando ha sido motivado por hechos cuya ocurrencia no ha sido demostrada, de suerte que este queda despojado de su causa”.<sup>46</sup>

En el caso concreto, como los hechos sobre los cuales se fundaba el cobro de la tarifa no podían ser considerados en la estructura tarifaria, el acto administrativo que sustentaba dicho cobro carecía de base legal y por tal motivo debía ser dejado sin efecto.

## **6. ¿Qué lecciones se derivan de este caso? La validación judicial de un dictamen como medio legítimo para declarar ilegalidades de actos administrativos**

La Corte reconoció en la potestad dictaminadora, que decide un caso entre un particular y el Estado, la posibilidad de declarar legítimamente una ilegalidad, de modo que el juez pueda adoptar las medidas correctivas posteriores sin necesidad de declarar nuevamente esa ilegalidad.

---

<sup>46</sup> Corte Suprema, Rol N° 4275-2010, sentencia de fecha 7 de julio de 2010.

En efecto, si se había dejado sin efecto el DS original precisamente en cumplimiento del dictamen de la Contraloría –como se consignó en el nuevo DS–, en aquella parte en que establecía tarifas de manera ilegal, dicha “modificación” o “derogación” no constituyó para la Corte sino una invalidación del mismo: el privar o extinguir los efectos de un acto administrativo por razones de legalidad es precisamente la esencia o –dicho en los términos de la jurisprudencia tradicional– la naturaleza misma de lo que constituye el acto invalidatorio. Por ello, identificada esta naturaleza, corresponde aplicarle el régimen que le es propio: el de toda declaración de nulidad.

Durante largo tiempo se ha sostenido en el derecho chileno que la Administración tiene el poder-deber de invalidar sus actos administrativos contrarios a derecho,<sup>47</sup> pues en todo momento debe ajustar su cumplimiento a la ley, de manera que el dictamen de la Contraloría en este caso reafirma esa potestad con indiferencia de si ella se refiere expresamente a nulidad. Baste con que señale que existe un vicio de legalidad, para que el organismo respectivo se vea en la obligación de dejarlo sin efecto.<sup>48</sup>

Como señala la literatura, la declaración de nulidad de un acto tiene dos importantes efectos: (a) aquel acto no podrá desplegar efectos ni de protección, en sentido de cubrir jurídicamente situaciones materiales que pretendan ser protegidas por el sistema jurídico, (b) ni de reconocimiento, en sentido de ser soporte de validez de otros actos.<sup>49</sup>

---

47 En este sentido ver, por ejemplo, Silva Cimma, op. cit., pp. 125-160; Marín, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho*, 2, (Consejo de Defensa del Estado) 2000, pp. 45-60; Jara, Jaime, *La nulidad de derecho público ante la doctrina y jurisprudencia*, (Editorial Libromar) 2004, pp. 93-119; Reyes, Jorge, *La invalidación de actos administrativos*, (Lexis Nexis - Conosur) 2002; Vargas, Osvaldo, “Algunos aspectos sobre la invalidación en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República”, en *Gaceta Jurídica*, 178, 1995, pp. 35-41. Son ampliamente conocidos los trabajos de Olguín Juárez, H., *Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento*, (Editorial Jurídica de Chile) 1961; Boloña Kelly, G., *El acto administrativo irregular*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1962; Yaber Arriagada, Y., *Modificación y revocación del decreto supremo*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1962.

48 Recientemente la Corte Suprema ha vuelto a reafirmar este criterio. Afirmó que: [...] tal como lo ha sostenido esta Corte Suprema, incluso antes de la dictación de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que la contempla expresamente (Vjerusca Salinas Lolic contra el Director de Obras de la I. Municipalidad de Viña Del Mar de 20 de octubre de 1999), la invalidación es una potestad que asiste a las autoridades de la Administración respecto de sus actos administrativos [...]. En seguida, si la autoridad administrativa debe actuar conforme a las leyes y estableciendo la Ley N° 18.575, Orgánica de la Administración del Estado, que sus órganos actuarán de propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, parece evidente que pueden dejar sin efecto resoluciones o actuaciones adoptadas o realizadas con inobservancia del marco jurídico que las regula. Corte Suprema, Rol N° 9695-2009, sentencia de fecha 28 de mayo de 2012, considerando 7.

49 Letelier, Raúl, *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, (Civitas-Thomson Reuters) 2011, pp. 95-96.



La eliminación del acto ilegal conllevará, así, el “desamparo” tanto de las situaciones fácticas generadas a su abrigo como de los intentos normativos que, en tanto aplicación o desarrollo de aquel, pretendieron tener efectos. La declaración de nulidad tendrá, por ello, efectos supresivos, es decir, declarará la inhabilidad del acto para generar –durante todo el tiempo de su vigencia– efectos jurídicos protegibles.<sup>50</sup>

Por tal motivo, se atribuye a la nulidad declarada normalmente dos efectos: uno destructivo y el otro reconstructivo. El primero consiste en la eliminación de los efectos jurídicos del acto; el segundo obliga a reconstruir la situación jurídica anterior a la producida por el acto anulado.<sup>51</sup>

Ello explica por qué el DS original no podía considerarse válido en el tiempo intermedio entre su dictación y la emisión del dictamen: tras la emisión de este y del nuevo DS, ambos actos desplegaron sus efectos hasta la fecha de emisión del DS declarado ilegal en aquella parte en que establecía tarifas sin cobertura legal suficiente.

En síntesis, la sentencia del caso CMPC demuestra de un modo claro las complejas relaciones institucionales que se dan en la invalidez de los actos administrativos en el derecho administrativo chileno. En este caso, la Corte validó la dictaminación como un medio legítimo de declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo, lo que implica de paso sincerar el rol cuasijurisdiccional que está cumpliendo la Contraloría en la solución de los problemas entre la Administración y los particulares.

---

50 *Ibíd.*

51 *Ibíd.*