



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

DECRETOS DE INSISTENCIA EN EL GOBIERNO DE CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO (1952-1958)

Aplicación y Consecuencias desde una Perspectiva Politológica

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

XAVIER LEONARDO MONTES OYARZÚN

Profesor Guía: CARLOS ROBERTO HUNEEUS MADGE

Santiago, Chile
2020

Quiero dedicar este trabajo a mi familia, en especial a mi madre por el apoyo incondicional brindado durante toda mi vida.

A mis amigos por acompañarme en este proceso.

A Di-s... por todo.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todos los que con su interés, apoyo, experiencia y cariño han permitido que este trabajo llegue a su fin. Especialmente quiero mencionar a mi profesor guía, Carlos Huneus Madge por su excelente guía, sus valiosos comentarios y esmerada diligencia en la conducción de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
CAPÍTULO I: CRITERIOS DE ANALISIS.....	1
1.1. Cuestión Previa: Marco Normativo.....	1
1.1.1. Principio de Juridicidad.....	4
1.1.2. Nulidad de Derecho Público.....	11
1.2. Marco Político Institucional.....	20
1.3. Marco Histórico.....	28
CAPÍTULO II: MINISTERIOS.....	36
2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	36
2.2. Ministerio del Interior.....	49
2.3. Ministerio de Tierras y Colonización.....	57
2.4. Ministerio de Obras Públicas.....	64
2.5. Ministerio de Salud.....	72
2.6. Ministerio de Justicia.....	82
2.7. Ministerio de Hacienda.....	89
2.8. Ministerio de Economía.....	98

CAPÍTULO III: ¿FUE O NO EXCESIVO EL USO DE LOS DECRETOS DE INSISTENCIA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO?	101
3.1. Precisiones Estadísticas.....	101
3.2. Análisis Comparativo.....	106
 CONCLUSIONES.....	 116
 BIBLIOGRAFIA.....	 119
 ANEXO 1: Artículos citados de la Constitución de la República de Chile de 25 de Mayo de 1833	 122
ANEXO 2: Artículos citados de la Constitución de la República de Chile de 25 de Mayo de 1925.....	123
ANEXO 3: Artículos citados de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.....	125

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Decretos de Insistencia contenidos en la Acusación Constitucional del año 1956.....	102
TABLA 2: Decretos Insistidos contenidos en la Acusación Constitucional del año 1956.....	103
TABLA 3: Decretos de Insistencia informados por el Contralor General de la República a través de Oficios a la Cámara de Diputados.....	105

RESUMEN

Este trabajo se propone dar luz acerca de un tema relativamente olvidado por la ciencia política y la historia institucional de Chile; el decreto de insistencia. Su relación con el derecho objetivo surge de la necesidad de precisar las particularidades que en su momento exhibió una herramienta jurídica existente aún en la actualidad. Herramienta que, independiente a la naturaleza jurídica que puede serle atribuida, influyó de forma casi subrepticia en la vida política y social de nuestro país, delineando el curso de expectativas a corto plazo en el sistema político nacional, y en consecuencia, en mayor o menor medida, las estrategias de un gobierno que particularmente lo utilizó de forma profusa, para hacer frente a todas las variables que la evolución de los procesos políticos y sociales requerían.

De ese modo, la pretensión de esta memoria no es otra que ilustrar como, en los hechos se hizo efectivo dicho uso, y establecer de forma sucinta las condiciones que propiciaron la actuación del ejecutivo en ese sentido. Y como, sin perjuicio de la concepción de excepcionalidad que a ese momento se le reconocía a los decretos de insistencia en términos formales, es que su desproporción es caracterizada esencialmente al atender a los fenómenos políticos e institucionales de un período que puede diferenciarse nítidamente de los gobiernos anteriores y posteriores a él.

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta memoria se refiere esencialmente a la exposición y análisis de los decretos de insistencia dictados en el segundo gobierno del presidente Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), de qué forma su dictación responde a determinados criterios que son expuestos en esta introducción, y como, finalmente, puede llegar a considerarse excesivo el uso que hizo de ellos.

La base que constituye el punto de partida de este análisis son aquellos decretos que fueron presentados formando parte de un capítulo especial dentro de la Acusación Constitucional dirigida en contra del presidente Ibáñez, a finales del año 1956, acusación finalmente desestimada y que por consiguiente, le permitió a Ibáñez finalizar su gobierno el año 1958.

Dicha Acusación se efectuó en referencia a ciertos Ministerios, donde la utilización de los decretos de insistencia revistió caracteres, que, de acuerdo a la información remitida por el Contralor General de la República, quien debía informar de ellos a la Cámara de Diputados, podían ser considerados graves en la medida que representaban una infracción a la Constitución y las leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, la importancia que reviste el análisis de dichos decretos radica además en que no solo por la frecuencia en su uso significaron una herramienta decisiva a la hora de llevar a la práctica decisiones políticas, ya que en lo sustantivo se referían a actos que de otra forma no habrían podido concretarse, a modo de ejemplo: la remoción de plantas de trabajadores completas en órganos de la administración del Estado; el nombramiento arbitrario de funcionarios y autoridades; la creación de cargos Sui Generis; la intervención en materias económicas más allá de competencias legalmente reconocidas; el establecimiento de exenciones tributarias, entre otras.

En ese orden de ideas, la exposición se refiere a los Ministerios aludidos en la Acusación Constitucional, pero ahonda en la enumeración de otros decretos de insistencia detectados en la investigación correspondientes a los mismos Ministerios, y no considerados en la Acusación, tomando en cuenta además que respecto a su contenido sustancial se relacionan con éstos. Los mismos han sido obtenidos a través de consultas a los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, fuente que además sirvió, en algunos casos, para ilustrar brevemente el debate parlamentario que sobre el fondo de las decisiones adoptadas a través de los decretos de insistencia se llevó a cabo.

Asimismo, las fuentes utilizadas buscan la identificación de nociones básicas respecto al período histórico e institucional en que dichas decisiones fueron adoptadas,

para lo cual se hace referencia a autores que han desarrollado profusamente el rol que eventualmente le correspondía a cada uno de los actores involucrados, y como dicha actuación se condice, eventualmente, con el contenido de los decretos de insistencia.

Se utilizaron, además, artículos doctrinarios de derecho administrativo referentes a la realidad jurídica existente en ese momento, y, se expresa sucintamente por qué la dictación de decretos de insistencia podía constituir una infracción a la Constitución y las leyes.

En consecuencia, y si bien se elaboran nociones respecto a las cuales la exposición de los decretos en particular se hace comprensible, el enfoque metodológico utilizado corresponde a un proceso eminentemente inductivo, en que, a través de la recopilación de los diversos decretos y de su análisis particular se extraen los elementos esenciales mediante los cuales se fundamenta la clasificación de los mismos.

De ese modo, en el primer capítulo se enunciarán aquellos elementos esenciales y de qué forma pueden constituir criterios de análisis pertinentes. En la segunda parte se expondrán de forma pormenorizada los decretos y la forma en que particularmente responden a los criterios desarrollados en la primera parte, para finalmente, en la tercera parte, establecer que conclusiones se pueden obtener de su análisis. Para ello, se considerará fundamentalmente una perspectiva que sea capaz

de dar cuenta de nociones jurídicas, político-institucionales e históricas, en la medida que resulten útiles en atención a la cantidad y diversidad de los decretos a ser expuestos, para llegar a una comprensión integral por parte del lector. Llegado ese punto, se ilustrará sintéticamente la forma en que la perspectiva proporcionada por la realidad política constituye el quid, en la mayoría de los casos, de todo aquello que se da cuenta a través de los antecedentes jurídicos e históricos.

CAPITULO I: CRITERIOS DE ANALISIS

1.1. Cuestión previa: Marco Normativo

En atención a la recopilación de antecedentes efectuada, un punto de partida que resulta imprescindible atender, es la realidad jurídica de la época, especialmente el marco normativo definido, fundamentalmente, por la Constitución Política de 1925¹, pues bajo su imperio, se desarrolló la actuación de la Administración, así como la de aquellos organismos llamados a fiscalizar concretamente los actos administrativos, expresión de una voluntad política determinada en un momento histórico particular.

Una de las atribuciones reconocida expresamente en la Constitución de 1925 al Presidente de la República, era aquella que se identifica con su potestad reglamentaria, y que de acuerdo a su artículo 72 preceptuaba:

“Son atribuciones especiales del presidente:

¹ CHILE. Ministerio del Interior. 1925. Constitución Política de la República de Chile. 18 de septiembre de 1925. Texto original: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386&tipoVersion=0>.

... 2.a Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;”

Considerado lo anterior, es necesario recordar que el antecedente más antiguo respecto al uso del decreto de insistencia se remonta al año 1909, período en que fue establecido, producto de las nuevas facultades otorgadas en 1984 al antiguo Tribunal de Cuentas, predecesor de la Contraloría, como lo es el control de la juridicidad de los actos administrativos a través de la toma de razón, yendo, por tanto, más allá del mero “examen y juzgamiento de las cuentas fiscales”².

El antiguo Tribunal de Cuentas fue, posteriormente, fusionado con la Dirección de Contabilidad General, y, las características heredadas de ambos organismos se convirtieron en definitorias del ámbito de acción en que habría de operar el actual organismo contralor³.

² OBANDO CAMINO, Iván; ALLESCH PEÑAILILLO, Johann, “La Contraloría General de la República en Perspectiva Histórica y Comparada”, *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*, Contraloría General de la República, 2012, pág. 71.

³ “No obstante, la fusión del Tribunal de Cuentas y de la Dirección de Contabilidad General fue de importancia vital para la institucionalización ulterior de la Contraloría, pues concentraban desde hacía largo tiempo las funciones que distinguirían a esta última posteriormente, sin perjuicio de sus antecesores republicanos. Efectivamente, la Dirección de Contabilidad General, creada por decreto supremo en 1869, elevada a rango legal en 1875 y consolidada legalmente en 1883, tenía a su cargo la contabilidad de la Hacienda Pública e inspeccionaba ampliamente todas las oficinas recaudadoras. Por su parte, el Tribunal de Cuentas, creado por una ley de 1888 y que tenía un antecedente en la Corte de Cuentas creada en 1875 (que funcionó paralelamente por un breve período de tiempo), tenía a su cargo el examen y juzgamiento de las cuentas, además de otras atribuciones contraloras de las oficinas fiscales, los funcionarios públicos y los ingresos y gastos públicos, las que fueron ampliadas al control de la toma de razón de los actos administrativos en general en 1894, sin perjuicio del decreto de insistencia adoptado en 1909”. *Ibídem*.

De ese modo el foco inicial, precedente a todo ulterior análisis respecto a los decretos de insistencia dice relación con la toma de razón; el mecanismo institucional dirigido a resguardar la juridicidad de los actos de la Administración.

Por lo mismo, la delimitación de este principio resulta imprescindible, pues directa o indirectamente se relaciona con la adopción de los otros criterios anteriormente mencionados, en la medida que la representación de los actos de la Administración dependía únicamente, en teoría, del resguardo de la juridicidad. Y considerando, por otro lado, que los motivos que impulsaron a la Administración a insistirlos no fueron en su mayoría jurídicos; o sea, que ésta insistiera en el convencimiento de que la calificación normativa de sus actos era la correcta.

De esa forma el respeto al principio de la juridicidad constituye el eje, que da cuenta de un proceso consecutivo, en que, primariamente se dictaba un acto que no se ceñía según el Contralor a las leyes o la Constitución, siendo por tanto, objeto de representación, y que luego a pesar de esa representación la Administración decidía insistir. En consecuencia, la mayoría de los casos que se expondrán se presentan en ese orden, pero también en la medida que la consideración del principio de juridicidad pueda constituir el carácter distintivo de un caso concreto, respecto a los motivos ulteriores de la Administración, es que la remisión a él no puede ser desatendida.

Lo anterior, entendiendo que no pueden colocarse los criterios de análisis en un mismo plano, donde pueda hacerse una definición de cual es axiológicamente apto para explicar la diversidad de situaciones a ser expuestas, pero si puede llegar a establecerse, cualitativamente, cuál de ellos resulta ser decisivo dentro de una comprensión holística, que en mayor o menor medida pueda abarcarlos, para dar cuenta de cada situación en particular.

1.1.1. Principio de Juridicidad

De acuerdo a Hugo Caldera⁴, la juridicidad constituiría un “supraprincipio” del derecho; “en atención a que es la fuente originaria de una variada serie de principios de derecho público”⁵, y define el ámbito en que éste se hace operativo, de la siguiente forma:

“En el plano de las ideas generales, diremos que, en síntesis, el supraprincipio de juridicidad desborda o sobrepasa ampliamente a la conformidad de las actuaciones administrativas con la ley. El citado supraprincipio, a veces, exige que el acto en cuestión deba estar conforme con la Constitución Política del Estado, con la ley

⁴ CALDERA DELGADO, Hugo, “Juridicidad, legitimidad y principios generales de derecho”, *Revista de Derecho Público*, No. 51/52 (1992).

⁵ *Ibídem* pág. 127.

(expresión actualmente genérica, puesto que existen leyes orgánico-constitucionales, leyes con quórum calificado, leyes ordinarias y de base, decretos con fuerza de ley), con los actos administrativos tanto reglamentarios como de efectos particulares, etc. Hemos mencionado la relación del principio de juridicidad con las fuentes positivas; anticiparemos que dicho principio, también, debe comprender a los principios generales de derecho, cuya fuente declarativa ha sido la jurisprudencia”⁶.

En esa línea, la juridicidad puede ser sintéticamente caracterizada como una evolución del principio de legalidad, desarrollado conceptualmente en un contexto decimonónico, pues, se extiende y cubre la integridad de la actividad estatal, sometiendo a la Administración al imperio del derecho y haciéndola susceptible de convertirse en sujeto pasivo respecto a los derechos subjetivos que puede ejercer la ciudadanía a través de acciones jurisdiccionales, básicamente, bajo el supuesto de que la actuación administrativa ha de desarrollarse sujetándose a la ley, que a su vez se supone promulgada en conformidad a la Constitución, y por otro lado, la sujeción directa de dicha actuación a esta última. Esta evolución de la legalidad es desarrollada conceptualmente por Rolando Pantoja, en los siguientes términos:

“Así entendido, el principio de la juridicidad rige el ámbito íntegro de la Administración del Estado, sea en cuanto a superficie: organización y actuación, o en tanto profundidad de actuación, pues alcanza a las situaciones normales que se dan en

⁶ *Ibídem* pp. 127-128.

la vida administrativa, y a las situaciones imprevistas o de excepción que en determinadas circunstancias sorprenden el desarrollo de las actividades de un país”⁷

El primer elemento al que alude este autor es la organización de la Administración, elemento atingente a la mayoría de los casos objeto de este trabajo, ya que la creación, organización y determinación de las funciones específicas que le corresponden a cada órgano y funcionario deben ser establecidas a través de la ley. Asimismo, en muchos de los decretos de insistencia analizados, se infringe el principio de juridicidad en su dimensión organizativa, en términos más específicos a través del incumplimiento de los requisitos que este autor enumera de la siguiente forma:

“Primero, porque todo servicio público, cualquiera que sea su naturaleza, requiere ser creado por ley;

Segundo, porque las funciones de los servicios públicos deben ser determinadas por ley;

Tercero, porque su dotación de cargos permanentes, la planta del Servicio, debe ser fijada por ley;

Cuarto, porque las atribuciones de estos cargos, deben establecerse por ley, y

⁷ PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “El Principio de la Juridicidad”, *Revista de Derecho Público*, No. 62, 2000, pág. 157.

Quinto, porque las remuneraciones de los cargos públicos también han de ser fijadas por ley.”⁸

Es, de ese modo, que la Administración del Presidente Ibáñez incurrió en todas las prohibiciones que pueden desprenderse de aquellos mandatos que se han definido positivamente.

Los casos van desde la reestructuración completa de ciertos órganos de la Administración, hasta nombramientos totalmente arbitrarios, establecimiento de funciones sin ningún tipo de justificación legal⁹, despidos masivos, y la determinación arbitraria de las remuneraciones de diversas autoridades y funcionarios.

Tal principio, además fue establecido en la Constitución de 1925 a través de su artículo cuarto, prácticamente, en idénticos términos en que lo hizo la Constitución de 1833¹⁰, expresándose de la siguiente forma:

“Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos

⁸ Ibídem.

⁹ Así como tampoco sus atribuciones correlativas.

¹⁰ CHILE, 1833, Constitución Política de la República de Chile, 25 de mayo de 1833. Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535&tipoVersion=0>. Última versión: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>.

que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”¹¹

De acuerdo a Hugo Caldera, aquella reproducción casi exacta de la Constitución de 1833, adolecía de una insuficiencia, que puede explicarse en atención al carácter decimonónico de la que se copió, en el sentido de que única y exclusivamente esta se refería a la Ley, sin tomar en consideración la Constitución de forma directa¹².

Sin embargo, y como destaca el mismo autor, la Constitución de 1925 estableció a través de su artículo 86¹³ inciso segundo el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, de esa forma este autor plantea el siguiente análisis:

“La correcta interpretación de los artículos 4° y 86 inciso segundo de la Constitución Política de 1925, daba un sólido fundamento para afirmar que el principio de “legalidad” reconocido en la Constitución de 1833, en la nueva Carta Fundamental

¹¹ *Constitución Política de la República de Chile promulgada el 18 de Septiembre de 1925*, Imprenta Universitaria, pág. 6.

¹² CALDERA DELGADO, op. cit., pág. 141.

¹³ Artículo 86: “La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones.

La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal, contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado del juicio, sin que se suspenda su tramitación.

Conocerá, además, en las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales de Justicia que no correspondan al Senado.”

había alcanzado el nivel de principio de “juridicidad”. Esta interpretación jurídica no fue captada integralmente hasta muchos años después, debido a una concepción más política que jurídica que se dio a la Constitución, error que comenzó a ser corregido con la dictación del Acta Constitucional N°2 “Bases esenciales de la institucionalidad chilena” (DL N° 1151, 13.09.1976)”¹⁴

Es oportuno señalar, que el conocimiento del recurso establecido en el artículo 86 inciso segundo era privativo de la Corte Suprema, lo que no obsta, a que, a pesar de no existir una jurisdicción contencioso administrativa, y a esa altura, tampoco la Contraloría General de la República, la interpretación de ambos artículos señalada por Caldera pueda dejar de considerarse pertinente, y exprese un carácter distintivo de la Constitución de 1925 respecto a la Carta Fundamental de 1833, dando cuenta de la evolución normativa, a la que hemos aludido anteriormente.

Por otro lado, si bien el recurso de inaplicabilidad actualmente se refiere a aquellas leyes que no se conformen a la Constitución, la redacción del artículo 86 de la Constitución de 1925 le otorgaba una mayor flexibilidad, pues no se refería expresamente a una “ley”, sino que a “preceptos legales”, denominación que abarca otro tipo de normas; en la medida que éstos representen la concreción de una ley, que se remite a ellos u otorga facultades para ejecutarlos, como ocurre con la dictación de

¹⁴ CALDERA DELGADO, op. cit., pp. 141-142.

un decreto por parte de la Administración, y, que de ese modo, pueden entenderse un elemento integrante de la ley, pues definen concretamente su contenido.

Del mismo artículo cuarto puede desprenderse otra dimensión en que el principio de juridicidad se hace operativo: la actuación de la Administración estatal. Esto es explicado por Pantoja a través de las normas que lo contemplan en la Constitución actual¹⁵, específicamente el artículo 6° incisos primero y segundo¹⁶, y respecto del primero, realiza un análisis que se condice con la interpretación esbozada respecto a la extensión del artículo 86 inciso segundo de la Constitución de 1925, expresando:

“Pues bien, el inciso 1°, al consagrar el principio de la supremacía dispone que “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, preceptuando, entonces, en texto expreso, que las autoridades públicas no sólo han de atenerse en su acción a la Constitución, no sólo, tampoco, a la ley, sino además “las normas dictadas conforme a ella”, entre las cuales

¹⁵ CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

¹⁶ “Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”. Ibídem.

se encuentran, por lo menos y asimismo, las disposiciones de general aplicación, cuyo carácter normativo está fuera de toda discusión”¹⁷.

De acuerdo a esa interpretación, y tomando en consideración la explicación que hace Pantoja de las normas constitucionales actuales, es que se estima aplicable el principio de juridicidad en la forma que se ha planteado a tales disposiciones “de general aplicación”, constituidas en su mayor parte por los diversos tipos de decretos dictados durante el período en estudio.

1.1.2. Nulidad de Derecho Público.

Es oportuno, en relación con el principio de juridicidad, hacer referencia también a la teoría de la nulidad de derecho público, dando cuenta de la evolución doctrinaria que ha experimentado a lo largo de los años en el medio jurídico nacional, y porque es conveniente caracterizarla, brevemente, al referirnos a los decretos de insistencia.

Como bien señala Ricardo Concha, el primero en establecer las características principales de lo que se considera una teoría de la nulidad de derecho público en

¹⁷ PANTOJA BAUZÁ, op. cit., pág. 159.

nuestro medio, fue el profesor Mario Bernaschina¹⁸, quien formuló que dicha nulidad operaría de pleno derecho, es decir, que no requiere ser declarada para que tengan lugar sus efectos, a menos que la ley requiriera excepcionalmente su declaración¹⁹; como si el acto jamás hubiera nacido, asemejándose en esto a la inexistencia²⁰, aunque no equiparándose a ella. En concordancia con dicha operatividad se consideraba que además era insaneable, y por lo tanto, también imprescriptible.

La influencia de esta doctrina superó el ámbito de la Constitución de 1925, y es adoptada y reformulada por Eduardo Soto, en base a la Constitución de 1980²¹, quien sí la definió expresamente como una inexistencia²².

¹⁸ CONCHA MACHUCA, Ricardo, “El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público”, *Revista de Derecho* (Valdivia), Volumen XXVI N°2, 2013, pág. 101.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 102.

²⁰ “Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1980, la doctrina y la jurisprudencia, en atención a la sabida falta de una regulación sistemática, por medio de la interpretación e integración han procedido a delinear un régimen jurídico para la nulidad de derecho público. Así, basado en el artículo 7º de la Constitución se ha tratado de construir una teoría de la nulidad de derecho público y se la ha definido como un “mecanismo jurídico sancionador fundamental”, caracterizado como inexistencia, y en consecuencia, no cabrían diversos tipos de nulidad (a diferencia de Bernaschina), ni propugnar la validez del acto viciado mientras no se declare la nulidad⁴⁰. Esta última corriente sostiene que el fundamento de la nulidad de derecho público radica en la supremacía constitucional y la limitación de poderes, todo lo que conlleva a la nulidad, que es entendida luego como inexistencia, y como consecuencia, en su régimen jurídico, es insaneable, imprescriptible y sin necesidad de declaración judicial. Ahora bien, en cuanto a que la nulidad de derecho público no requiere ser declarada por el juez para que exista, esta doctrina sostiene que la Constitución Política declara la nulidad del acto, dictado en su contravención; y el juez solo reconoce ese hecho al declararlo nulo en el respectivo fallo en que acoge la pretensión anulatoria”. *Ibidem*, pág. 103.

²¹ SOTO KLOSS, Eduardo, “La nulidad de derecho público referida a los actos de la Administración”, *Revista de Derecho de la Universidad de Valparaíso*, XVI (1991-1992).

²² *Ibidem*, pág. 424.

Con el pasar del tiempo, dicha interpretación fue adquiriendo una extensión relativamente delimitada, en base a una doctrina elaborada por diversos autores²³, y, que en mayor o menor medida, recogían los aspectos fundamentales ya caracterizados en el párrafo anterior.

Fue también, recogida por gran parte de la jurisprudencia, aunque finalmente abandonada; en atención a que si bien sus radicales efectos podían ser un obstáculo a la certeza jurídica²⁴, al no existir una reglamentación expresa a nivel legal, ni alusión a las características que se pretendió atribuirle: operatividad *Ipsa Iure*, insaneabilidad e imprescriptibilidad, terminó siendo reconocida, pero restringida a tal punto²⁵ que no podía entenderse en la forma que se hizo durante los primeros años posteriores a la Constitución de 1980. Jorge Bermúdez, da cuenta de este cambio de paradigma de forma inequívoca, al referirse a un fallo de la Corte Suprema caratulado “*Camacho Santibáñez con Fisco de Chile*”, de 28 de junio de 2006:

“En consecuencia, la Corte Suprema es de la opinión de que no es causal de nulidad de Derecho público el vicio en el objeto o ilegalidad sustantiva del acto administrativo, y que el quebrantamiento del ordenamiento jurídico por el acto impugnado, cuando no incurre en incompetencia, falta de investidura, ni de forma, no

²³ CONCHA MACHUCA, op cit., pág. 105.

²⁴ *Ibíd*em, pág. 103. Haciendo referencia a la justificación de Soto de la declaración de nulidad como un reconocimiento: “En este sentido señala que por razones de seguridad jurídica, precisamente certeza jurídica, por la naturaleza del tráfico jurídico y atendido que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, ha de existir una declaración formal e indiscutida de la judicatura.”

²⁵ *Ibíd*em, pp. 107-112.

*será impugnabile por la vía de esta acción. Y ello porque la sanción a la infracción a la legalidad material está en el artículo 6 CPR y esta norma remite su sanción a la ley y no al art. 7 CPR.*²⁶

Por lo tanto, es patente que ante el ordenamiento jurídico actual la remisión a la reglamentación legal que pueda hacerse de la infracción a la legalidad material, es decir, aquella infracción que no dice relación con los aspectos formales del acto sino con su contenido sustantivo, no contempla la posibilidad de declararla de pleno derecho.

En referencia a tal característica, resulta útil retrotraernos a la Constitución de 1925, ello, tomando como base un comentario de la profesora Iris Vargas, a un dictamen del contralor Humberto Mewes²⁷, en que hace alusión a la operatividad *Ipsolure* que en dicha Carta Fundamental sí tendría la teoría de la nulidad de derecho público, precisamente en el caso de un decreto de insistencia devuelto al ejecutivo. Así, y en referencia específica al carácter que se le ha dado en nuestro medio al mecanismo de la insistencia, Vargas señala lo siguiente:

²⁶ BÉRMUDEZ SOTO, Jorge, “Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos”, ¿Qué queda de la nulidad de derecho público? *Revista de Derecho*, Vol. XXIII, N°1, Julio de 2010, pág. 120.

²⁷ VARGAS DELGADO, Iris, “El decreto de insistencia y la doctrina Mewes: límites del decreto supremo y la nulidad de derecho público *Ipsolure* en la Constitución de 1925”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27, N°2, Año 2000.

“Como antecedente previo, conviene recordar que la doctrina nacional ha sostenido que la insistencia pretende hacer primar el criterio del Ejecutivo cuando un proyecto de acto administrativo ha sido representado por la Contraloría, poniendo a esta última en la necesidad jurídica de cursar el acto de que se trate.

Sin embargo, tal argumento adolece de serias contradicciones con lo que es la vigencia misma del Estado de Derecho. Entonces, la pregunta de rigor es: ¿en virtud de un decreto de insistencia, puede obligarse al máximo órgano de control de la administración a soslayar la ilegalidad o incluso la inconstitucionalidad de un acto, dejando de cumplir, en el fondo, el rol de control jurídico y garantía del Estado de Derecho que le ha sido conferido?’²⁸.

La profesora Iris Vargas hace alusión a un decreto del Ministerio de Educación, específicamente el N° 1769 del año 1950, por el que se ordenaba la suspensión por seis meses de las disposiciones del D.F.L. N° 4129 de 1949, que estableció el Estatuto de la Carrera de los Funcionarios de Educación. Decreto que en definitiva, fue representado por la Contraloría e insistido por el Decreto N° 2773 de 1950, también del Ministerio de Educación, con la firma del Presidente de la República y de cada uno de sus ministros.²⁹

²⁸ *Ibidem*, pp. 439-440.

²⁹ *Ibidem*, pág. 440.

El contralor en ese caso específico, expresó en su representación que no daba curso al decreto supremo en atención a que se infringían el artículo 45 de la Constitución Política y el artículo 52 del Código Civil³⁰, el primero de ellos disponía en su inciso tercero lo siguiente:

“Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados”³¹.

Lo que hizo el contralor, una vez dictado el decreto de insistencia, fue devolver ambos decretos, en el entendimiento de que en base al artículo 8° del Decreto Ley N° 258, Orgánico de la Contraloría General de la República, tan solo los “decretos supremos” eran susceptibles de ser insistidos³². Dichos decretos eran definidos a través de lo establecido en el artículo 75 de la Constitución de 1925, que expresaba:

³⁰ Artículo 52: “La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial.”

³¹ *Constitución Política...* op. cit. (Nota 1), pág. 23.

³² VARGAS DELGADO, op. cit., pág. 441.

“Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito”³³.

Pues bien, es respecto de dichas órdenes que el contralor plantea que si bien en el caso específico del Decreto N° 1769, se cumplían los requisitos de forma establecidos en el artículo recién aludido, esta orden no cumplía un requisito esencial que dice relación con la competencia conferida al presidente para dictarlo. Y que en atención al artículo cuarto, previamente singularizado, el decreto en cuestión solo podía ser considerado una *“orden nula de pleno derecho”*³⁴. En palabras del propio contralor:

“Así tampoco es decreto supremo, sino una orden nula de pleno derecho el Decreto del Ministerio de Educación N° 1769 cuya materia –suspensión por el término de seis meses de ciertas disposiciones del DFL. N° 4129- es función del Poder Legislativo, de acuerdo con los artículos 45 de la Constitución Política y 52 del Código Civil.

³³ *Constitución Política...* op cit., pág. 32.

³⁴ VARGAS DELGADO, op. cit., pág. 441.

Un decreto supremo propiamente tal puede ser inconstitucional o ilegal porque el Poder Ejecutivo, sin invadir funciones puede no haberse ajustado a la Constitución o a las leyes que rijan las materias de su competencia³⁵.

Para estos casos, representado el decreto (y siempre que tampoco se trate de uno de los señalados en el artículo 21 inc. 3° de la Constitución Política) se explica la institución de la insistencia, por razones que no se reproducen aquí, por estar consignadas en todos los tratados de derecho constitucional y administrativo.

Pero la insistencia no tiene justificación posible respecto de decretos que el Ejecutivo dictare arrogándose atribuciones propias de otros Poderes, pues, como lo dicen también los tratadistas, tales actos son inexistentes sin que sea menester que su nulidad sea declarada por una autoridad pública (nulidad de pleno derecho por incompetencia).”³⁶

En este orden de ideas, existe además texto expreso en la Constitución de 1925, para considerarla operativa *Ipso iure* en ciertos casos determinados, lo que se colige de la normativa contenida en su artículo 23, en referencia al artículo cuarto del mismo texto constitucional, en el siguiente sentido:

³⁵ Es decir, de acuerdo a lo planteado, sí podía considerarse la infracción a la juridicidad en un sentido material o sustantivo, sin hacer distinción si podía está o no declararse nula de pleno derecho.

³⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 22.042 de 1950.

“Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno”³⁷.

En el mismo sentido se manifiesta Ricardo Concha, en una nota al pie, refiriéndose a la operatividad *Ipsa Iure*, de la nulidad en la Constitución de 1925, en los siguientes términos: “Respecto de lo primero hay texto expreso que podría dar lugar a ello en el artículo 23 de la Constitución de 1925, a diferencia de la Constitución Política vigente”³⁸

Es de ese modo, que han de considerarse los criterios que proporciona el principio de juridicidad tal como ha sido caracterizado en este capítulo, sin perjuicio de que, en atención a la doctrina recién expuesta, podía llegar a ser directamente aplicable a través de la nulidad de derecho público, ya que, en mayor o menor medida podía ser capaz de responder a la problemática que estos decretos planteaban, y que, a pesar de no circunscribirse dicha problemática a un ámbito estrictamente legal, éste último debe ser por lo menos delimitado para poder comprenderla.

³⁷ *Constitución Política...* op. cit., pág. 14.

³⁸ CONCHA MACHUCA, op cit., pág. 102.

1.2. Marco Político Institucional

Resulta imprescindible para esbozar una aproximación a la realidad política e institucional predominante en el período, hacer referencia a la obra de Julio Faúndez³⁹, especialmente en lo que dice relación con la gobernanza⁴⁰, y como, a pesar de existir aparentemente, un equilibrio de fuerzas entre el parlamento y el ejecutivo, las facultades de este último y la discrecionalidad con que fueron ejercidas, en los hechos, se amplió de forma significativa. Todo ello enmarcado en un período denominado por dicho autor como “democracia de partidos” y que señala:

“La gobernabilidad tenía rasgos peculiares durante el período de democracia de partidos. Los redactores de la Constitución pretendían establecer un régimen presidencial fuerte. En la práctica, sin embargo, el régimen que emergió era un híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en el cual los partidos políticos tenían voz en el proceso de armar y desarmar gabinetes. No obstante, aunque la autonomía del presidente fue restringida significativamente, hubo, al mismo tiempo, una dramática expansión de los poderes reguladores del ejecutivo en todas las áreas de la política pública, especialmente en materias relacionadas con las reglas de la economía.”⁴¹

³⁹ FAÚNDEZ, Julio, *Democratización, Desarrollo y Legalidad, Chile, 1831-1973*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

⁴⁰ *Ibíd*em pág. 125.

⁴¹ *Ibíd*em.

De esa forma, el juego político en sus diversas manifestaciones configuró un espacio, en que, aun a riesgo de pasar por encima de la Constitución y las leyes, tanto el Congreso como el Presidente de la República aumentaron progresivamente las atribuciones que este último detentaba. En esa línea continúa su exposición Faúndez:

“... Pero la expansión de los poderes del ejecutivo no fue llevada a cabo exclusivamente por el presidente. Fue principalmente el resultado de una acción concertada entre el presidente y el Congreso. Aún más, este proceso fue ejecutado con poca o ninguna consideración por la Constitución o los procedimientos legales, desmintiendo así la percepción general de que la legalidad era uno de los principales atributos de la gobernabilidad bajo la democracia de partidos”⁴².

En relación a lo anterior y haciendo énfasis en el gobierno del presidente Ibáñez, Tomás Moulian señala que si bien el eje en que la acción política se desarrollaba eran los partidos políticos, dicho período marca un hito entre aquel esquema inicial y uno nuevo, en que la correlación de fuerzas políticas se hacía operativa considerando, especialmente, la coyuntura institucional:

⁴² *Ibíd.*

“Esta experiencia puede ser vista como una etapa de transición entre la política de la década de los cuarenta y la década de los sesenta. El primer período se caracterizó por el papel político dirigente del centro radical, el predominio de políticas coalicionales y la existencia de una bipartidización de tendencias (centro-izquierda versus derecha) sin polarización” (el subrayado es del autor).

Y explicitando el nuevo esquema de fuerzas continúa:

“El segundo período se caracterizó por la ausencia de proyectos duraderos, con capacidad de gobierno, por la baja propensión coalicional y por la tendencia a aplicar proyectos globales sin construir alianzas amplias.

El gobierno de Ibáñez se situó entremedio de esos momentos. Los dos compartían, pese a sus diferencias, algo en común. La política giraba en torno a los partidos, fuerzas organizadas, con proyecto y, algunos de ellos, con una larga duración histórica. En esta fase, al contrario, los partidos se debilitaron. Fue un momento de conflictos entre el caudillo y el sistema institucional de decisiones políticas, los partidos y el parlamento”⁴³.

⁴³ MOULIAN, Tomás. “El Gobierno de Ibáñez (1952-1958)”, *Material Docente sobre Historia de Chile*, Programa Flacso-Santiago de Chile, Número 2, Enero 1986, pp. 1-2.

En concordancia con lo anterior, Faúndez explica que si bien la Constitución de 1925 estatuyó un sistema presidencial fuerte, la necesidad de las administraciones inmediatamente posteriores a su entrada en vigencia de mantener una relación de apoyo por parte de las coaliciones políticas, derivó en que los partidos, en particular, hayan jugado un rol clave, como es el caso de la designación de Ministros.

Sin perjuicio de lo anterior, dicho interés en buscar el apoyo de las fuerzas políticas por parte del ejecutivo devino en que los partidos, paulatinamente, se fuesen fragmentando, buscando el reconocimiento y apoyo directo del Presidente, a través de grupos minoritarios, lo que trajo como consecuencia un proceso de fragmentación de fuerzas⁴⁴. Así como también, la posibilidad de que el ejecutivo hiciera uso de herramientas que estaban más allá de la legalidad estricta, como sucedió con los decretos de insistencia. Pues, ciertas materias que por mandato constitucional debían ser reguladas por ley, no contaban con el apoyo requerido para que las propuestas del gobierno pudiesen concretarse, producto de la fragmentación antes referida; al no existir la uniformidad política capaz de garantizarlo.

En relación con los mecanismos institucionales que permitían al ejecutivo alcanzar objetivos políticos de corto plazo, el autor citado hace énfasis en que, en no pocas ocasiones, y sin perjuicio de la dificultad para impulsar proyectos duraderos y/o estructuralmente relevantes a través de leyes, sí obtuvo el apoyo para ampliar sus

⁴⁴ FAÚNDEZ, op. cit., pp. 126-127.

facultades a través de la delegación de poderes por parte del Congreso Nacional⁴⁵. Y agrega lo siguiente:

“Además de conseguir poderes delegados del Congreso, el ejecutivo con frecuencia extendió incluso más estos poderes a través de decretos o reglamentos ejecutivos. Esta sección examina cómo las expansiones del poder ejecutivo tuvieron lugar en dos áreas claves de la política: el control de precios y la seguridad del Estado”⁴⁶.

Dichas áreas se condicen con el contenido de varios de los decretos de insistencia recogidos en esta investigación, de esa forma, es necesario exponer sucintamente las condiciones sociales y económicas predominantes durante el gobierno de Ibáñez, con el objeto de dar luz respecto a lo que podríamos denominar “catalizadores” de su desenvolvimiento político a través de mecanismos jurídicos e institucionales determinados. Así como el modo en que el contralor general “*impuso algunas restricciones sobre el ejercicio de estos poderes*”⁴⁷ no solo en el gobierno del Presidente Ibáñez.

Por otro lado, la seguridad del Estado se convirtió progresivamente en la justificación adecuada para limitar derechos fundamentales, a través de estados de

⁴⁵ *Ibíd*em, pág. 131.

⁴⁶ *Ibíd*em.

⁴⁷ *Ibíd*em, pág. 134.

excepción constitucional, como los estados de sitio, complementariamente al otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso, y la promulgación en 1948 de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, limitando ostensiblemente derechos de asociación, extendiéndose más allá del período en que fue promulgada, y, que en definitiva configuran un contexto que se identifica con la validación, en atención a su utilidad práctica, de la insistencia presidencial.

Resulta imprescindible referirnos a los períodos que Faúndez distingue respecto al rol que jugó la Contraloría; en primer término, una etapa en que el examen de constitucionalidad y legalidad realizado por el Contralor, no era respetado por el ejecutivo. En ese sentido, hace referencia a “decretos nonatos”⁴⁸, o sea, decretos que se emitían junto a su decreto de insistencia respectivo, antes de que fueran efectivamente objetados.

Una segunda etapa que el autor identifica, es aquella que se inicia con una enmienda a la Constitución durante el año 1943, que elevó a rango Constitucional las decisiones de la Contraloría relacionadas con el gasto público⁴⁹. Pero que, recién el año 1945, cuando se acusó constitucionalmente al Contralor en ejercicio⁵⁰, empezó a adquirir relevancia, y además, a tomar consciencia por parte del gobierno y el parlamento, de lo

⁴⁸ *Ibíd*em, pág. 142.

⁴⁹ *Ibíd*em, pág. 143.

⁵⁰ SAENGER GIANONI, Fernando, “Contralor General de la República y Notable Abandono de Deberes”, *Contraloría General de la República. 85 Años de vida institucional (1927-2012)*, Contraloría General de la República, 2012, pág. 54.

fundamental que resultaba la función conferida al Contralor General como garante de la Constitución y la Ley en las decisiones adoptadas por la administración pública.

Es necesario hacer notar que independiente a la configuración que en los hechos se adoptó para hacer efectivo el examen de legalidad, no existió uniformidad en los criterios que habrían de prevalecer, respecto a las materias que formaban o no parte de la competencia reconocida a la Contraloría⁵¹.

Es así que independiente a los esfuerzos del contralor por resguardar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, y la fuerza que progresivamente, tanto el Congreso como los sucesivos gobiernos desde su creación fueron reconociendo a la Contraloría, ello no fue suficiente para alcanzar un criterio unificado respecto a su actuación. Más allá de la mera calificación jurídica de los hechos, en el escenario político propiamente tal.

Esto queda refrendado por la recopilación de decretos expuesta en el segundo capítulo, ya que en muchos casos, y sin perjuicio de las discusiones que en el parlamento generaron los informes emitidos por el Contralor respecto a las

⁵¹ Y que podían resultar esenciales atendiendo a la eventual responsabilidad política de los funcionarios en dichos ámbitos dentro de la administración, de acuerdo a Faúndez: “Esta práctica algo errática explica por qué la Contraloría no fue capaz de desarrollar un marco conceptual coherente para sus poderes de fiscalización. Aunque después de 1945 la Contraloría expandió significativamente el ámbito de la toma de razón, el contralor general continuo describiéndola como un control jurisdiccional sin relación con la política subyacente”. Vid: FAÚNDEZ, op.cit., pág. 146.

representaciones efectuadas a una gran cantidad de ellos, la posibilidad de ser insistidos prevalecía por sobre la autoridad de la Contraloría, o el juicio político que eventualmente el parlamento podía llegar a realizar respecto de la actuación del Presidente.

Tal juicio, llegó a producirse en las postrimerías del mandato del presidente Ibáñez. En un momento que constituye un punto de inflexión dentro de su gobierno; la Acusación Constitucional dirigida en su contra el año 1956, en circunstancias de que en el libelo acusatorio se especifican determinados Ministerios que hicieron uso de los decretos de insistencia, y que si bien no son todos⁵², si constituyen una base de análisis adecuada, en la medida que la repercusión de tales actuaciones⁵³, resultó reveladora de la forma en que se intentó llegar a objetivos políticos deseados por él ejecutivo.

De esa forma, el orden en que la exposición de los decretos se realiza, lo es respecto a los Ministerios enumerados en la Acusación, pero dando cuenta también de otros decretos de insistencia que, en lo fundamental, se relacionan con las alegaciones esgrimidas en el Congreso referidas a ellos.

⁵² Los Ministerios en que se utilizó la insistencia, es decir, más allá de los considerados en la Acusación.

⁵³ En el juicio político iniciado contra el presidente Ibáñez.

1.3. Marco Histórico

Para caracterizar de forma precisa el momento histórico, la remisión al trabajo ya referenciado de Tomás Moulian es indudablemente oportuna, por cuanto provee de nociones que tanto en el orden social y económico, constituyen un punto de partida que da cuenta de las necesidades, así como de las motivaciones profundas, que impulsaron a Ibáñez a implementar decisiones que luego serían objeto de representación por parte de la Contraloría.

En ese sentido el autor se refiere al período previo a las elecciones de 1952, en el que en general los indicadores de crecimiento económico aumentaron de forma sostenida, lo que no impidió que asimismo, la inflación también lo hiciera, hecho que fue compensado por la posibilidad material que tuvieron los gobiernos anteriores de aumentar los salarios⁵⁴. Sin embargo, desde ese momento se incubaba una situación inflacionaria que adquiriría caracteres crónicos, y que se manifestaría concretamente en distintas políticas de intervención directa en la economía que se vio obligado a impulsar el gobierno.

⁵⁴ MOULIAN, op. cit., pp. 3-4.

Por otro lado, en el terreno ideológico se produjo un desencanto con el partido que hasta ese momento había constituido el eje de la política chilena; el Partido Radical, lo que puede ser explicado por el viraje de éste a la derecha, traicionando a sus aliados en la elección que los llevó al poder, y la persecución, luego de la promulgación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia de los comunistas. Además del desencanto y la forma en que la ciudadanía percibió al Partido Radical, como símbolo del clientelismo.

No menos desfavorable era la percepción que se tenía del resto de las fuerzas políticas que participaban de la institucionalidad (parlamentaria o gubernamental), o en un término actualmente extendido y pertinente del Establishment, definido este como el *conjunto de personas, instituciones y entidades influyentes en la sociedad o en un campo determinado, que procuran mantener y controlar el orden establecido*⁵⁵.

En esa línea, la conclusión de Moulian es inequívoca:

“La fuente principal del desencanto frente a las formas de hacer política a través de los partidos era la imagen del radicalismo. Pero también contribuyó a ese desprestigio la situación de la derecha y de la izquierda.

⁵⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Consultado en: <http://dej.rae.es/lema/establishment>

La primera mezclaba sin tapujos la política con los negocios o no era capaz de aparecer sustentando una posición “más allá” de sus intereses inmediatos. La izquierda estaba debilitada, tanto por la ilegalización de los comunistas (1948) como por las reiteradas divisiones de los socialistas.

Se había llegado a identificar acción partidaria con corrupción, clientelismo, tendencia a la transacción sin principios, aprovechamiento del Estado en función de conseguir posiciones de poder.

Pero este sentimiento de decepción iba acompañado de otros dos, la sensación de que era urgente introducir cambios de contenido popular y un sentimiento anti-oligárquico⁵⁶.

Es importante precisar el hecho de que el candidato Ibáñez no pertenecía a ningún partido, además había desarrollado una carrera en las fuerzas armadas, y en la calidad de militar es que realizó una de las intervenciones más decisivas en su vida política; el golpe de estado del año 1926, el cual devino en una dictadura que se prolongó hasta el año 1931.

⁵⁶ MOULIAN, Tomás, op. cit., pp. 5-6.

De acuerdo con lo anterior, es claro que no estaba acostumbrado al sistema democrático, y que, la experiencia gubernativa con la que contaba antes de las elecciones, se refería casi exclusivamente al hecho de poder hacer valer sus decisiones por mecanismos derechamente compulsivos.

Asimismo, su ausencia de militancia política le permitió un acercamiento a sectores claramente diversos entre sí, sin ir más lejos, una facción del Partido Socialista; el Partido Socialista Popular, y por otro lado el Partido Agrario Laborista; una organización en la que *“convergían sectores bastante heterogéneos, entre ellos antiguos nazistas o miembros de la Alianza Popular Libertadora, la organización que había apoyado a Ibáñez en 1938”*⁵⁷.

En ese sentido el factor que aglutinaba tanto a independientes, como a disidentes de los partidos tradicionales era principalmente el hastío con el Partido Radical, y otros partidos, que se convirtieron en cómplices de las injusticias que con relativa facilidad podían serles atribuidas.

Es así que durante las elecciones, Ibáñez se presenta a sí mismo como un “outsider”, y atendiendo a lo ya explicado en la sección referente al marco institucional, aquellos sectores que mejor recibieron su discurso fueron nuevas fuerzas políticas. Asimismo, el alejamiento de los partidos tradicionales le permitió acercarse a grupos que

⁵⁷ Ibídem, pág. 12.

se consideraban independientes. En ese orden de ideas, el autor hace referencia a una “*concordancia con el clima ideológico predominante*”⁵⁸.

De ese modo, el nivel de convocatoria de su candidatura logró superar a los partidos institucionalmente afianzados, lo que sumado al hecho de que los sectores populares empezaron a concebirlo como el candidato que venía a solucionar los problemas que la oligarquía no tenía una mínima intención de resolver, lo convirtió indefectiblemente en un candidato populista, independiente de que como Presidente en ejercicio efectivamente lo haya sido. Logrando en definitiva, la victoria en unas elecciones en las que el centro político encabezado por el Partido Radical se vio absolutamente aislado, y en que tampoco los partidos tradicionales de izquierda y derecha lograron una votación que les permitiera equiparar a los sectores aglutinados en torno a su figura.

En relación a lo anterior es pertinente señalar que aquella heterogeneidad en el apoyo a su candidatura, se reflejó eventualmente en la conformación de los diversos ministerios, que a su vez, estructurarían gabinetes que fueron paulatinamente asumiendo la dirección de la administración pública, sin perjuicio de que Ibáñez dejase de lado la pretensión de que en lo posible la administración debía ser dirigida por él, apoyos que se estructuraron no sin entrar en conflictos entre sí, y respecto del mismo

⁵⁸ *Ibíd.*

presidente en la medida que los grupos que los dirigían llegaron a tener intereses contrapuestos a los del ejecutivo.

Un hecho esencial a ser expuesto dice relación con los resultados de las Elecciones Parlamentarias de 1953, y como estas no fueron capaces de garantizar un apoyo decisivo a favor del gobierno:

“Por otra parte, se produce una disminución de la votación de los partidos históricos (liberales, conservadores y radicales). Si en 1949 esas tres fuerzas habían concentrado más del 60% de la votación total, en 1953 apenas consiguieron llegar al 33%. Se destacó en ello el Partido Agrario Laborista, que logró un 15% de los votos, consolidándose como primera fuerza del ibañismo (29 diputados). En definitiva, si bien Ibáñez logró un apoyo electoral importante, dicha base social estaba dividida en partidos con escasa institucionalización y con una tendencia a los caudillismos...”⁵⁹.

De esa forma es que si bien la figura de Ibáñez influyó en el cambio en la percepción que habría de tener la ciudadanía de los partidos políticos, ello es tan solo aparente, y por lo demás momentáneo. Ya que al acentuarse los caracteres de heterogeneidad antes expuestos, empezó a quedar claro que surgió una incapacidad del

⁵⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Historia Política. Consultado en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63044&periodo=1925-1973

gobierno de darle un cauce a las demandas sociales que lo llevaron al poder, y de superar los obstáculos que la institucionalidad parlamentaria planteaba.

Lo anterior en la medida que dicha institucionalidad tenía su eje en los partidos políticos, concebidos tradicionalmente como fuerzas organizativas y con un nivel de cohesión, que, de encontrarse relativamente coordinadas con los proyectos impulsados por el ejecutivo, habrían fructificado en políticas públicas que hubieran influido decisivamente en la posibilidad que tenía Ibáñez de cambiar de forma sustancial las concepciones políticas predominantes⁶⁰. Moulian sintetiza este proceso dando cuenta de los cambios, que a pesar del fracaso del gobierno en sus objetivos principales, ocurrieron como consecuencia del mismo:

“Los partidos, que con el auge del ibañismo, aparecieron voraces, particularistas y corruptos, recuperaron en poco tiempo su imagen de respetabilidad. El ibañismo debilitó a los partidos pero no los aniquiló para reemplazarlos, como en Argentina, por un movimiento caudillista de masas. Todo lo contrario, como se muestra en el trabajo, el ibañismo se desintegró, en parte porque el caudillo no fue capaz de dotar al conjunto caleidoscópico de sus partidarios de una identidad que produjera unidad. Arrastrado por los vaivenes de la coyuntura Ibáñez paso de una política a otra, sin tener éxito en rescatar algunas ideas-fuerzas que operaran como principios simbólicos de continuidad. Ibáñez fue consumido por la administración política, por la

⁶⁰ Considerando el apoyo popular con que inició su mandato.

batalla coyuntural, por el arbitraje perpetuo entre grupos, camarillas y tendencias sin ser capaz de construir, como Perón, un referente ideológico y una estructura organizacional. Se trató de un caudillo que fue incapaz de “institucionalizarse”, de crear el movimiento que lo podría perpetuar.

Así el legado político del ibañismo fue haber producido condiciones para una reestructuración de largo plazo del sistema de partidos. El espectro político de la década del sesenta se fue creando entre 1953 y 1957, cuando aparecieron sus primeras expresiones. Después de Ibáñez se volvió al primado eje institucional, al tiempo de los partidos, los cuales se consolidaron hasta convertirse en la “columna vertebral” de la política chilena (M.A. Garretón, 1983)”⁶¹.

De acuerdo al análisis particular de los decretos de insistencia, podemos decir que su uso excesivo, responde en principio, a dicha incapacidad de institucionalizarse. De esa forma, la alternativa que se presentó a través de su dictación, era por lo menos tentadora para la administración; y si bien no nos encontramos ante un régimen autoritario (como lo fue su primer gobierno), el hecho de que existiera la posibilidad de soslayar los requisitos formales y sustantivos en que la concreción de las políticas públicas se encontraba anclada, fue un incentivo suficiente para que, por lo menos, en los períodos fundamentales de su mandato hiciera un uso cuantitativamente relevante de tal mecanismo.

⁶¹ MOULIAN, Tomás, op. cit., pp. 72-73.

CAPÍTULO II: MINISTERIOS

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Tomando como base la Acusación Constitucional del año 1956, los decretos supremos que fueron insistidos por el Presidente Ibáñez pueden dividirse en varias materias, que en todo caso configuran, por sí solas, un accionar dentro de la Administración que denota una coordinación para alcanzar objetivos específicos dentro de esas materias.

Es así que en base al Decreto 738 del Ministerio de Relaciones Exteriores se insisten múltiples decretos dictados por el mismo Ministerio en los que en palabras de los diputados acusadores “*se nombran diversos funcionarios en el Servicio Exterior, que no reunían los requisitos exigidos por la Ley para esta clase de designaciones...*”⁶². Lo anterior se confirma en base a un oficio firmado por el Contralor General de la República, ante la Cámara de Diputados en el año 1952⁶³, en el que se informa de la oportuna representación que hizo de los mismos mediante “*los oficios N.os 47.542, de 1.o de Diciembre, 49.329, 49.371, y 49.390 de 12 de Diciembre del*

⁶² CAMARA DE DIPUTADOS, *Acusación Constitucional contra el Presidente Ibáñez del Campo*, 1956, pág. 20.

⁶³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 16.a Extraordinaria, en Lunes 29 de Diciembre de 1952, pág. 750.

*año en curso*⁶⁴ siendo insistidos el día 15 de Diciembre por Decreto Número 738 con la firma de todos los Ministros.

En el oficio en cuestión se refiere solo al hecho de que los decretos insistidos se dictaron con el fin de que se aceptasen renunciaciones dentro del Servicio Exterior y se designasen en su reemplazo a las personas que en ellos se indicaban. Con esa breve descripción uno no puede a priori hacerse la idea de que lo que se pretendía era reestructurar un servicio público, sin embargo, el uso de la insistencia quebrantaba el principio de juridicidad en su faz organizacional, y además resultó ser una decisión desproporcionada.

Tal desproporción queda de manifiesto en declaraciones realizadas en la Cámara de Diputados, en específico, las observaciones que algunos diputados del Partido Radical hacen al comentar la actualidad política y enrostrar al ejecutivo una actitud de persecución respecto a los funcionarios públicos de distintas reparticiones, que según ellos por el solo hecho de haber sido nombrados dentro de la administración anterior se les llegó a presionar para que renunciaran a sus cargos. Es así que en intervenciones como las del diputado Enríquez del Comité Radical se llega a señalar lo siguiente:

⁶⁴ *Ibídem.*

“En el diario "La Nación", del martes 2 de diciembre de 1952, reseñando la Sesión habida en la Comisión del Honorable Senado, se afirma que el señor Ministro de Relaciones Exteriores, don Arturo Olavarría Bravo explicando por qué está removiendo a todos los funcionarios del servicio diplomático, dijo que se debía a que "el Gobierno estaba inspirado en una nueva y más realista política internacional" cuyas bases daría a conocer más adelante en una amplia exposición". O sea, se ha empezado a remover a todos los funcionarios del servicio de Relaciones Exteriores, porque es necesario que los nuevos diplomáticos tengan la mentalidad del Gobierno para la nueva política internacional que se adoptará. Pero lo curioso es que esta política se dará a conocer más adelante, y todavía nadie la conoce”⁶⁵.

Lo anterior se enmarca según el mismo diputado en decisiones del gobierno que no solo se limitan a decisiones dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que forman parte de una práctica generalizada de remoción y reestructuración de funcionarios en la Administración Pública, con el objeto de dispensar prebendas a aquellos que entregaron públicamente su apoyo a Ibáñez durante su candidatura:

“Lo mismo ocurre en las demás actividades de orden político y económico. Hasta este momento, estamos todos ansiosos, esperando las ideas y planes concretos del Gobierno para abordar los diferentes problemas...”⁶⁶

⁶⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 9.a Extraordinaria, en miércoles 3 de Diciembre de 1952, pág. 376.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 377.

Y específicamente respecto a la situación de favorecer a sus partidarios agrega:

“Pero lo que nos interesa saber es cuáles son estas nuevas ideas: esta nueva política de que se nos habla, aparte de la austeridad y la economía, porque éstas todavía no las vemos en ninguna parte. Lo único que hemos visto es que el MNI, la UNI, la ANAP y la MONAP están peleando, como el perro y el gato, para repartirse las candidaturas y el Presupuesto, sin que nadie logre entenderse”⁶⁷.

Los decretos, por lo tanto, forman parte de un escenario en el que la política exterior del gobierno se caracterizó, eminentemente, por una desorientación, o más precisamente, por la ausencia de un plan de política exterior estructurado en bases sólidas. Lo anterior, devino en que las aptitudes y experiencia de los funcionarios se considerasen elementos prescindibles en el actuar concreto del Ministerio de Relaciones Exteriores. De esa forma, se llevó adelante la voluntad del gobierno, removiendo a dichos funcionarios sin ningún tipo de observación a sus “renuncias”, o sea, autorizándolas a través de los decretos que luego serían representados.

Si bien los decretos en referencia corresponden al primer año de mandato y en específico a sus primeros meses, es decir, noviembre y diciembre de 1952, las

⁶⁷ *Ibíd.*

decisiones de ese tipo fueron una constante durante todo el período, de ese modo, resulta pertinente dar cuenta de la síntesis que hace Joaquín Fernandois respecto a los “vicios” que lo definieron:

“El inicio de su política exterior estuvo rodeada de la "pequeña política" que caracterizó a esta administración. Exoneraciones arbitrarias, cambios inexplicables y constantes, rayanos en la más completa irracionalidad. Hubo diez cancilleres, cifra descomunal en seis años, uno de ellos duró sólo dos días, José Serrano Palma, un diplomático de gran capacidad por lo demás. La cancillería misma sufrió un pequeño terremoto, como el de 1938. Los funcionarios de carrera vivían con el alma y el puesto en un hilo. Enrique Bernstein, cuando regresó tras varios años de estadía en Egipto, recuerda una conversación con el Canciller Roberto Aldunate. No le habló nada de su nuevo puesto, de la política exterior del gobierno, y parecía completamente desorientado respecto a la situación internacional y a la política que Chile debiera seguir”⁶⁸.

Además de las infracciones a la Constitución y las leyes, consideradas en la Acusación Constitucional contra el Presidente Ibáñez, se contempla bajo el título de “*Otros actos que atentan contra el honor del Estado*” un capítulo especialmente dedicado al nepotismo durante el período que llevaba a cargo del gobierno⁶⁹, en el cual

⁶⁸ FERNANDOIS, Joaquín. *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004, pág. 258.

⁶⁹ *Acusación...* (Nota 49) op. cit., pág. 11.

se cita una frase despachada por el presidente durante un polémico viaje a Arica: *“entre los políticos y mis amigos, estoy con los amigos; entre los amigos y mis parientes, estoy con los parientes”*⁷⁰. Esta frase constituye el punto de partida, dentro de la Acusación, de una larga lista de amigos y parientes repartidos en los más diversos cargos de la administración del Estado.

Es por ello que, tomando en consideración las observaciones de los diputados acusadores, e independiente a la arbitrariedad e irracionalidad que en sí demuestran tales decisiones, el nepotismo se yergue como un ingrediente más dentro de lo que será la organización y funcionamiento que se le quiso dar al Ministerio de Relaciones Exteriores:

*“El amiguismo campeó en muchas destinaciones profesionales, en especial en las consulares, nombrándose y destituyéndose funcionarios, políticos amigos convertidos súbitamente en enemigos, parientes que podían esperar más permanencia. Carlos Ibáñez era capaz de distinguir las buenas políticas y de darles un impulso inicial, pero una mezcla de desconfianza, quizás de desidia en estos años, y de pura irracionalidad, no tenía persistencia en hombres y en iniciativas”*⁷¹.

Lo anterior queda manifiesto en el hecho de que dentro de la Acusación, aparte del Decreto de Insistencia N° 738, se considerara separadamente el Decreto N° 308 del año 1953 en que se ordena a la Contraloría dar curso y tomar razón del decreto N° 265 del mismo año, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se nombra a

⁷⁰ Ibídem pág. 12.

⁷¹ FERMANDOIS, op. cit., pág. 259.

René Concha en el cargo de Cónsul General de Segunda Clase, y en palabras de los acusadores *“sin que el nombrado poseyera ninguno de los requisitos que exige la legislación vigente en cuanto a estas designaciones en el Servicio Exterior, como ya dijéramos en una parte anterior de esta acusación, el señor Rene Concha es pariente del Excmo. señor Carlos Ibáñez del Campo”*⁷².

En específico la alusión que hacen corresponde al capítulo referido al nepotismo, donde se da cuenta de que, además de Cónsul General de Chile en Buenos Aires, Concha ocupó el cargo de Ministro Consejero, todo ello en su calidad de cuñado de Carlos Ibáñez Quiroz, hijo del presidente, quien a su vez fue nombrado *“Representante del Salitre en España”*⁷³.

Es así que, respecto al decreto N° 308 existe constancia de haber sido debidamente informado por el Contralor General de la República a la Cámara de Diputados mediante el Oficio N° 27.143 del 10 de Junio de 1953, en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley N.o 10,336, de 29 de mayo de 1952, el Contralor General infrascrito ha tomado razón del decreto N.o 265. de 7 de mayo de 1953. del Ministerio de Relaciones Exteriores -que nombra al Sr. René Concha Guerrero, Cónsul General de 2.a Clase Cuarta Categoría Exterior- con motivo de haber sido insistido por decreto N.o 308, de 3 de junio en curso, suscrito

⁷² *Acusación...* op. cit., pág. 21.

⁷³ *Ibídem*, pág. 12.

*por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la representación que del decreto N.o 265, se hizo por oficio N.o 248,444, de 23 de mayo de 1953*⁷⁴.

Lo mismo ocurre en el caso de muchos otros nombramientos, que sin perjuicio de no ser considerados en la Acusación Constitucional, resulta pertinente citar, pues de no haber mediado la insistencia y en base a la calificación que les dio el contralor, no debieron haberse producido, desde 1953, los siguientes:

*Aquel que “ nombra Secretario de 1.a clase, 5a Categoría Exterior, al señor Efraín Ojeda, con motivo de haber sido insistido por decreto No 100, de 9 de febrero de 1953, suscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la representación que del decreto No. 734 se hizo por oficio No 5,072, de 22 de enero del año en curso”*⁷⁵;

Otros dos decretos supremos, que, superponiendo la voluntad del ejecutivo a lo establecido mediante un Decreto con Fuerza de Ley, respecto a los cuales se señala *“que nombran a diversos funcionarios de las plantas de la Subsecretaría y del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, fijadas por el D. F. L. No 3, del 14 de febrero del año en curso- con motivo de haber sido insistido por todos los señores*

⁷⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 6.a Ordinaria, en Miércoles 10 de Junio de 1953, pág. 265.

⁷⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 2.a Extraordinaria, en Martes 24 de Marzo de 1953, pág. 40.

*Ministros de Estado, no obstante la representación que de los decretos 157 y 158 se hizo por oficio N.o 15,477, del 25 del mismo mes y año*⁷⁶;

*Asimismo, aquel que “nombra a don Luis Arteaga Barros, Ministro Consejero, Tercera Categoría Exterior, con motivo de haber sido insistido por decreto No 187, de 31 de marzo ppdo. suscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la representación que del decreto No 151, se hizo por oficio No. 16,439, de la misma fecha*⁷⁷;

*Otro que “destina en su N.o 2 a don Eduardo Moreno Espíldora, a prestar servicios como Cónsul Particular de Profesión de 2.a Clase, Sexta Categoría Exterior - con motivo de haber sido insistido por decreto No 251, de 30 de abril de 1953, suscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la representación que del decreto N.o 200 se hizo por Oficio No 20,164, de 25 del mismo mes y año*⁷⁸;

Aquel que de acuerdo al Oficio N° 23.761, el Contralor señala en términos genéricos y “destina a diversos funcionarios- con motivo de haber sido insistido por decreto No 275, de 9 de mayo en curso, suscrito por todos los señores Ministros de

⁷⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 6.a Extraordinaria, en Jueves 2 de Abril de 1953, pág. 154.

⁷⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 8.a Extraordinaria, en Martes 14 de Abril de 1953, pág. 221.

⁷⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 14.a Extraordinaria, en Martes 12 de Mayo de 1953, pág. 535.

*Estado, no obstante la representación que del decreto No. 207, se hizo por oficio No 21,207, de 29 de abril pasado*⁷⁹;

El Oficio N° 27.144, que en términos similares al anterior señala que “*nombra personal en esa Secretaría de Estado- con motivo de haber sido insistido por decreto No. 307. de 3 de junio de 1953, Subscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la representación que del decreto No. 292, se hizo por oficio N. a 35984, de 29 de mayo ppdo.*”⁸⁰.

Imprescindible resulta cierta intervención del Diputado Enríquez en esta materia, durante el año 1953:

“Durante el período anterior, di a conocer las razones por las cuales, a mí juicio, era absolutamente inconveniente la exoneración en masa del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la prensa mundial he podido imponerme del asombro que causó en los países ante los cuales estaban acreditados la separación de nuestros embajadores y representantes diplomáticos, porque ellos habían logrado ganarse el aprecio y consideración de los respectivos gobiernos. Eran funcionarios de carrera, con experiencia, y además con talento excepcional, muchos de ellos. Sin embargo se ha prescindido de sus servicios para enviar personas que sólo ahora empezarán a

⁷⁹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 16.a Extraordinaria, en Martes 19 de Mayo de 1953, pp. 674-675.

⁸⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 6.a Ordinaria, en Miércoles 10 de Junio de 1953, pág. 265.

*aprender el oficio, lo que ha traído graves consecuencias para la economía del país y que está obligando al Ejecutivo a dictar decretos con cargo al 2% constitucional*⁸¹.

Respecto a un Ministerio distinto, pero en referencia a la organización y estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 1956 el gobierno dictó un decreto con el cual suspendió la vigencia del D.F.L. N° 287 de fecha 4 de Agosto de 1953 del Ministerio de Hacienda, mediante el cual, el propio gobierno fijó el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Estatuto que ya en su encabezado hace énfasis en la eficiencia y estabilidad que deben primar en la organización y funcionamiento de ese ministerio, en los siguientes términos según su último párrafo: *“Que la formación profesional del personal del Servicio Exterior sólo ha sido posible después de años de trabajo continuado y que ha significado, además, la inversión por el Estado de recursos apreciables, hace imperativo garantizar la estabilidad y carrera de los funcionarios, las que permitirán mantener y fortalecer la tradición diplomática indispensable para la eficiencia del servicio...”*⁸².

En esa línea resulta contradictorio, pero ilustrativo de la política del gobierno, el hecho de que se haya suspendido su vigencia y que además se haya dictado un decreto de insistencia para lograrlo, decreto que el Contralor informa a través del Oficio N° 20.421, y que expresa: *“que suspende la vigencia del D. F. L. No 287. de 4 de agosto de 1953 -con motivo de haber sido insistido por decreto No 232, de 17 del mes en curso, suscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante la*

⁸¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Ordinaria, en Martes 2 de Junio de 1953, pág. 108.

⁸² MINISTERIO DE HACIENDA, Decreto con Fuerza de Ley N°287, 4 de Agosto de 1953, pág. 1.

*representación que del decreto No 226 se hizo por oficio No 26.064, de 15 de mayo de 1956*⁸³;

También en 1956, el nombramiento a través del decreto N° 493 de un profesional encargado de desempeñar una función eminentemente técnica, donde se especificaba que se realizaría con el carácter de “*ad honorem*” y de acuerdo al Oficio N° 13.835 del Contralor en el año 1957, informó “*que designa al señor Humberto Fuenzalida Villegas, Profesor de Geografía Física y de Geología de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile, para que actúe como Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores en materias geográficas y geológicas en el carácter de ad honorem- con motivo de haber sido insistido por decreto No 83, de 22 de febrero de 1957*”⁸⁴.

De ese modo, se perfila la situación del Ministerio de Relaciones Exteriores, más allá de los dos decretos de insistencia contemplados en la Acusación Constitucional en que se alude a ese Ministerio en particular. Se confirma, por otro lado, la diligencia que en todos los casos tuvo el Contralor General de la República, y surgen interrogantes que dicen relación con el hecho de por qué el parlamento no se hizo eco de ellos en el momento que fueron informados⁸⁵, y que fueron tratados solo como un tema de “actualidad política” por algunos diputados radicales.

⁸³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados Sesión 1.a Ordinaria, en Miércoles 23 de Mayo de 1956, pág. 31.

⁸⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Martes 26 de Marzo de 1957, pág. 78.

⁸⁵ Sin perjuicio de considerarlos en los Diarios de Sesiones, pues, formalmente debían ser incorporados los oficios en que se informa de ellos.

Un hecho que resulta llamativo en relación al manejo de este ministerio, fue la Acusación Constitucional en contra del Ministro Osvaldo Sainte Marie en el año 1957, acusación que finalmente fue desestimada en atención a distintas negociaciones entre algunos parlamentarios y el presidente con el objeto de que este le diera prioridad a determinados proyectos de ley⁸⁶, lo que más allá de la indiferencia ante los decretos de insistencia, caracterizaba el tipo de relación que existía entre el ejecutivo y el parlamento.

⁸⁶ GARCÉS, Joan E., *Soberanos e Intervenidos, Estrategias Globales, Americanos y Españoles*, Siglo XXI de España Editores, 2008, pág. 128.

2.2. Ministerio del Interior.

Tomando como base la Acusación Constitucional, se expondrán los decretos del Ministerio del Interior, que junto a los del Ministerio de Relaciones Exteriores es de los primeros en ser aludido, y respecto de un cantidad mayor de decretos, así como un tratamiento más profuso en cada uno de ellos por los diputados acusadores, ya que estos no se circunscribieron a los primeros y últimos años del gobierno del Presidente Ibáñez, como en el caso anterior, sino que fueron una constante a desde el año 1953.

Al primero que hacen referencia es al decreto 1.122 mediante el cual se insistieron dieciocho decretos supremos⁸⁷, todos de 1953, de acuerdo a la declaración de los parlamentarios: *“relativos al nombramiento de numerosos funcionarios del Servicio de Gobierno Interior, que fueron reparados por la Contraloría porque se violaba el escalafón y se trataba de postulantes que no cumplían con los requisitos exigidos por la ley”* y agregan; *“La enumeración de las personas designadas es tan larga que no es posible presentarla en este capítulo; pero la Comisión de la Honorable Cámara podrá revisarla y observar las flagrantes violaciones legales cometidas por el Presidente de la República”*⁸⁸.

⁸⁷ Números de Decretos: “987, 968, 997, 1907, 1,018, 1036, 1,037, 1,039, 1,00, 1,106, 1,1067, 1,118, 1,120, 1,152, 1,154, 1,156 1159”. Vid. Acusación... op cit., pág. 20.

⁸⁸ *Ibidem*.

Aquella insistencia fue informada por el Contralor el 26 de mayo de 1953⁸⁹, y ya en junio, se discutía e informaba en la Cámara de Diputados lo que ocurría en el Ministerio del Interior. Haciendo referencia a la Ley de Facultades Extraordinarias y al desvío de fondos dentro de distintas carteras el diputado Enríquez señaló:

“Citaré uno de cualquiera de los varios decretos que podría señalar: el que fija la planta del personal de Secretaría del Ministerio del Interior. Se crean un Asesor Jurídico de quinta categoría, dos Inspectores Visitadores de Intendencias y Gobernaciones de sexta categoría; y el resto de la planta de Secretaría sube, de 21 cargos a 44, y los empleos varios de 6 a 18. Esto, naturalmente, se hace para producir economías, porque con tal fin. 'Se pidieron las facultades extraordinarias!...'”⁹⁰.

La Acusación, alejándose del tema de la reestructuración del Ministerio del Interior, hace alusión a los excesos en diversos gastos y reparticiones de esa cartera, como la compra de más de setenta automóviles, adquisición que llegó a concretarse solo a través de un decreto de insistencia. Según los diputados acusadores:

“... se ordenó a la Contraloría cursar y tomar razón del decreto 1455, del mismo año y del mismo Ministerio por el cual se traspasaron fondos a la Dirección General de

⁸⁹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Ordinaria, Martes 26 de Mayo de 1953, pág. 14.

⁹⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Ordinaria, Martes 2 de Junio de 1953, pág. 112.

*Aprovisionamiento, a fin de que procediera a adquirir 25 automóviles para los Intendentes y Gobernadores, 30 Station Wagons y 15 automóviles para la Dirección General de Investigaciones. La sola enunciación de este decreto de insistencia basta para apreciar la flagrante trasgresión a la ley que el significa*⁹¹.

De esta situación también se hace eco el diputado Enríquez en la sesión del año 1953 ya citada, señalando con evidente ironía:

“Tenemos también otros antecedentes sobre el respeto a la ley, sobre el cuidado escrupuloso que pone el Supremo Gobierno en aparecer ante la opinión pública como encuadrando sus procedimientos dentro de la más estricta moralidad. Tengo aquí un curioso decreto, el N.o 1,455, de 11 de marzo de 1953, cuyo conocimiento también debe interesar a la Honorable Cámara, y que fue materia de un decreto de insistencia después de haber sido observado por la Contraloría General de la República.

Por dicho decreto se traspasa la cantidad de 7 millones 600 mil pesos, del ítem 15[01[07-a 5, al ítem 01[01[04-w 1, del Presupuesto vigente. Este traspaso tiene por objeto adquirir 25 automóviles para las Intendencias y Gobernaciones; 30 Station Wagon para la Dirección General de Investigaciones, y 15 automóviles para el mismo Servicio. No discuto que la Dirección General de Investigaciones necesite todos estos

⁹¹ Acusación... pág. 20.

*vehículos, sobre todo, después de la conducta adoptada por el señor Ministro de Justicia que indultó y lanzó a la calle a los delincuentes en masa lo cual ahora hace necesarios equipos motorizados para vigilarlos y hacerlos regresar a la cárcel*⁹².

Otro decreto contenido en la Acusación es el N° 2853 de 1953, también del Ministerio del Interior, mediante el cual se insisten aquellos que designan a *“numerosísimos funcionarios en la Dirección General de Investigaciones, violando el escalafón de dicho Servicio, sin cumplir en las designaciones y promociones con los requisitos que nuestra legislación establece y, aún, nombrando nuevos empleados en cargos que no estaban vacantes*⁹³, decreto que a su vez es informado por el Contralor mediante el Oficio N°30.704⁹⁴. En esa misma repartición se enmarca el decreto 3421 que según los mismos diputados, se refiere a *“la entrega de fondos al Director General de Investigaciones para gastos reservados y sin obligación de rendir cuentas, y se decretan nombramientos y ascensos de numerosos empleados de la Dirección de Investigaciones, con violación del escalafón del servicio, y sin tener los requisitos que la legislación vigente establece*⁹⁵.

Las intervenciones directas del ejecutivo en la Dirección General de Investigaciones, aún habiendo formado éstas parte de la Acusación, no se limitan al

⁹² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Ordinaria, en Martes 2 de Junio de 1953, pág. 104.

⁹³ *Acusación...* op. cit., pág. 20

⁹⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 13.a Ordinaria, en Martes 30 de Junio de 1953, pág. 587.

⁹⁵ *Acusación...* op. cit., pág. 21.

tiempo anterior a esta, sino que una vez finalizado el juicio político y habiendo sido desestimado, en el año 1957 se efectúan nombramientos de funcionarios de forma directa por la Administración a través del Ministerio del Interior, de acuerdo al decreto número 486 de 29 de enero de 1957 que *“nombra a contar desde el 1° de febrero del presente año, Detectives 3°s, grado 6° de la Dirección General de Investigaciones, en el individualizados”* insistido a su vez por el decreto N° 729, de 13 de febrero de 1957⁹⁶.

Posteriormente, después de revisar decretos de otros ministerios, reaparece en la acusación uno correspondiente al Ministerio del Interior durante el año 1955, específicamente el N° 207 por el cual *“se facultaba a los Gobernadores para pronunciarse sobre inhabilidades de los candidatos a directores de sindicatos. Este decreto de insistencia se dictó, ante las observaciones de la Contraloría que indicaban que no podía cursar el decreto referido en razón de que se otorgaban facultades a los Gobernadores que son privativas de los Juzgados del Trabajo, violando de ese modo, la Constitución Política y el Código del Trabajo”*⁹⁷. El contralor por otro lado señalaba respecto del decreto 4161 (insistido) *“que reemplaza los artículos 30 y 36 del Título 1o del Decreto No 1.030, de 1949, del Ministerio del Trabajo, por los que señala y ordena la derogación del Decreto No 997, de 1952, de la misma Secretaría de Estado”*⁹⁸. Más allá de la infracción a la Constitución, nuevamente se manifiesta una forma de actuar

⁹⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Martes 26 de Marzo de 1957, pág. 77.

⁹⁷ *Acusación...* op. cit., pág. 22.

⁹⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 10.a Segunda Legislatura Extraordinaria, en Martes 24 de Enero de 1956, pág. 361.

contradictoria, descartando de plano las motivaciones que en un principio lo hicieron derogar el decreto número 997 de 1952, no pareció grave restarle toda operatividad.

Luego, los acusadores regresan al año 1953 para hacer referencia al Decreto N° 5.836 del mismo Ministerio y por el cual: “*Se ordenó a la Contraloría, dar curso y tomar razón de los decretos Nos. 2.388, 2.581, 2.683, 2.934, 4.128, 4.129, 4.130, 4.132 y 4.680, del mismo año y del mismo Ministerio, por los cuales se nombra a numerosas personas en diversas Intendencias y en el Servicio Nacional de Bienestar y Auxilio Social, sin que los interesados cumplan con los requisitos establecidos por la ley*”⁹⁹, informado por el Contralor a través del Oficio N° 58.431¹⁰⁰ a la Cámara de Diputados.

Finalizando la enumeración en el libelo acusatorio se refieren al decreto N° 4.265 de 1954, por el cual “*se ordena a la Contraloría dar curso y tomar razón de un decreto que modifica el escalafón de Mayores de Carabineros, con lo cual se realizaron promociones al margen de la legislación vigente*”¹⁰¹, informado debidamente por el Contralor a través del Oficio N°3.518¹⁰². Relacionado con las funciones asignadas a Carabineros, es pertinente mencionar lo que en 1958 fue una integración directa de la policía en el gobierno interior, ello por cuanto se tomó razón de una multiplicidad de

⁹⁹ *Acusación...* op. cit., pág. 22.

¹⁰⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 21.a Extraordinaria, en Miércoles 18 de Noviembre de 1953, pág. 1017.

¹⁰¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 22.a Extraordinaria, en Martes 27 de Noviembre de 1956, pp. 1413 y 1414.

¹⁰² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 58.a Extraordinaria, en Jueves 20 de Enero de 1955, pág. 3893.

decretos¹⁰³ que nombraron como gobernadores suplentes a Jefes y Oficiales de Carabineros, siendo todos ellos insistidos por el decreto N° 4.826, de 24 de julio de 1958¹⁰⁴.

Fuera de la acusación hay otros a los que resulta esclarecedor remitirse, como por ejemplo aquel que insiste el decreto N° 3275, mediante el cual se establece el alza de las tarifas eléctricas, y que fue informado por el Contralor a través del Oficio N° 38.450¹⁰⁵ en 1953. Y, en 1954 aquel que insiste el Decreto N° 1972¹⁰⁶ con el mismo objeto, pues respecto de él, es que en la Cámara de Diputados se empiezan a analizar los requisitos de los decretos de insistencia, pero por sobre todo, se discute acerca de la responsabilidad efectiva que le cabría a los Ministros que los han firmado, en el caso de que efectivamente el acto insistido sea capaz de generar un perjuicio, es así que el Diputado Aqueveque señala:

“Se podría argüir, con relación a esto, que los Ministros son solidariamente responsables de estos hechos; pero, si extremáramos las consideraciones ¿se cree posible acaso que un consumidor, un cliente de la Compañía de Electricidad, recurra ante los Tribunales de Justicia invocando la disposición constitucional respectiva para

¹⁰³ Los Números; 2.729, 2.731, 2.773, 2.774, 2.815, 3.016, 3.054, 8.495, 3.512, 3.607, 3.894, 4.165 y 4.182, todos de 1958.

¹⁰⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 57.a Ordinaria, en Martes 9 de Septiembre de 1958, pág. 3394.

¹⁰⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 38.a Ordinaria, en Martes 11 de Agosto de 1953, pág. 1732.

¹⁰⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 11.a Ordinaria, en Martes 22 de Junio de 1954, pág. 537.

*ser reembolsado solidariamente por todos los Ministros, de cien o ciento setenta y tres pesos, o lo que se le hubiera cobrado de más? Indudablemente no usaría este procedimiento para ser reembolsado de estas pequeñas sumas*¹⁰⁷.

En esa misma sesión el Diputado Loyola, se refiere a la competencia privativa del parlamento respecto de materias de ese tipo:

*“Precisamente, estoy sosteniendo la ilegalidad del decreto de insistencia que acaba de dictar el Gobierno y, a manera de fundamento de mi afirmación, cito el Mensaje del Gobierno anterior, demostrando su lectura que el Ejecutivo ha reconocido anteriormente el derecho del Parlamento para intervenir en esta materia, puesto que exclusivamente, una ley de la República puede autorizar esta alza de tarifas*¹⁰⁸

A través de esas afirmaciones se da cuenta, nuevamente, de que los decretos a los que hizo referencia la Acusación constituyen una cantidad exigua respecto a los que fueron informados a la Cámara de Diputados, y que fueron el centro de la discusión en distintas oportunidades, así como de las dudas que genera el hecho de que nunca se haya cuestionado al ejecutivo por medio de los mecanismos formales contemplados en la Constitución por los diputados que tomaron parte en ellos.

¹⁰⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 14.a Ordinaria, en Miércoles 23 de Junio de 1954, pág. 681.

¹⁰⁸ *Ibíd*em, pág. 686.

2.3. Ministerio de Tierras y Colonización

Siguiendo la línea de los Ministerios ya mencionados, en el libelo acusatorio también se alude a la remoción, nombramientos, y en definitiva la reestructuración de un departamento específico dentro de este Ministerio, tal como el caso de la Dirección General de Investigaciones respecto al Ministerio del Interior, y son aquellos decretos referidos a la Caja de Colonización Agrícola, organismo que de acuerdo a su artículo primero se encontraba: “...encargada de formar, dirigir y administrar colonias destinadas a organizar e intensificar la producción, propender a la subdivisión de la propiedad agrícola y fomentar la colonización con campesinos nacionales y extranjeros”¹⁰⁹ Y en el ámbito de aplicabilidad atinente a este, caso en su artículo octavo señala:

“Los empleados de la Caja serán designados por el Consejo (compuesto por diversas autoridades relacionadas con su materia), con excepción del Director, el que será nombrado por el Presidente de la República”¹¹⁰

¹⁰⁹ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Libro XCVII, Septiembre de 1928, Dirección General de Talleres Fiscales de Prisiones, Santiago, 1929, pág. 3222.

¹¹⁰ *Ibíd.*

De ese modo el espacio de injerencia del ejecutivo queda delimitado a nivel legal de forma expresa. Lo que está lejos de la realidad, tomando en consideración la cantidad de decretos insistidos¹¹¹ a través del decreto N° 1.569 de 1953¹¹², y por los que según los acusadores “*se nombró a una numerosa cantidad de empleados en la Caja de Colonización Agrícola que, además, de que eran extraños al Servicio, no cumplían con los requisitos exigidos por la legislación vigente*”¹¹³.

Pocos días después de informada la insistencia por el contralor, el diputado Jorge Errázuriz se refiere a la actuación en concreto del gobierno asegurando que se han despedido a 94 funcionarios del Ministerio de Tierras y Colonización¹¹⁴ y respecto de ellos señala: “*Ocorre, señor Presidente, que los 94 funcionarios que han sido dejados cesantes, por declaración de vacancia de sus puestos, en su mayoría, figuraban calificados en lista 1, es decir, desempeñaban sus funciones a entera satisfacción de ese servicio, que tiene carácter técnico. Cabe hacer notar, señor Presidente, que estas medidas no se han tomado con el propósito de producir economías para lograr una reorganización de los servicios, porque a todos los funcionarios despedidos se les ha tenido que pagar su desahucio con doble*

¹¹¹ Los números; 1.929, 1.293, 1.294, 1.295, 1.296, 1.297, 1.299, 1.300, 1.301, 1.302, 1.303, 1.304, 1.305, 1.306, 1.307, 1.308, 1.310, 1.312, 1.314, 1.315, 1.316, 1.317, y 1.318.

¹¹² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 42.a Ordinaria, en Miércoles 19 de Agosto de 1953, pág. 1986.

¹¹³ *Acusación...* op. cit., pág. 21.

¹¹⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 45.a Ordinaria, en Miércoles 25 de Agosto de 1953, pág. 2153.

*indemnización y se han llenado las vacantes provocadas, con personas adeptas al régimen actual*¹¹⁵

*“Se está llenando la Administración Pública con gente de la calle. Se está incurriendo en el error que antes se criticaba; se está haciendo precisamente lo contrario de lo que se ofreció: ir contra la corruptela administrativa. Jamás se había visto un atropello más flagrante a los derechos que deben considerarse como propios de los funcionarios de la Administración Pública y que les permiten gozar de sus ascensos en una lógica carrera administrativa”*¹¹⁶

Para entender el nivel de animadversión de algunos parlamentarios hacia el gobierno, es útil recordar que la Contraloría, de acuerdo al planteamiento que hace Julio Faúndez, en esa época ya tenía la fuerza suficiente para que los criterios técnicos utilizados en la calificación de los actos de la administración se considerasen legítimos en el sentido de ser el mecanismo de la representación, el control en el que podían hacerse distinciones detalladas de lo que formaba o no parte de las atribuciones del ejecutivo, es por esto que más allá de estar en una vereda política distinta a la del gobierno y de la caricaturización que podían hacer de su actuación los parlamentarios, no dejan de ser afirmaciones justificadas, y en consecuencia, a pesar de haber sido desestimada la Acusación Constitucional, parece pertinente seguir utilizándola como base de esta exposición.

¹¹⁵ *Ibíd*em, pág. 2154.

¹¹⁶ *Ibíd*em.

De ese modo y como ha sido hasta este punto, se hará referencia a los otros dos decretos de insistencia contenidos en la Acusación, dictados por el Ministerio de Tierras y Colonización, sin perjuicio de exponer también aquellos que se refieran a materias en que el gobierno haya excedido de forma flagrante sus atribuciones.

Pues, así como se manifiesta una oposición al gobierno en las declaraciones que hemos citado, también existen indicios de una actitud ambigua por parte del parlamento, no tan solo por no haber accionado de acuerdo a los medios formales destinados a cuestionar las decisiones del gobierno, sino, porque más allá de lo que podía debatirse en las sesiones ordinarias de la Cámara, no existieron medidas concretas para contrarrestarlas.

Continuando con la Acusación, se da cuenta del decreto N° 1945 de 1953 del Ministerio de Tierras y Colonización, mediante el cual se insisten una cantidad similar a la del expuesto precedentemente¹¹⁷ y que según los acusadores “*nombraron numerosos funcionarios en la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales y en la Dirección de Bosques, con violación del D.F. L. N° 256, dictado poco antes y que*

¹¹⁷ Los números; 1.586, 1.587, 1.622, 1.625, 1.626, 1.633, 1.636, 1.637, 1.649, 1.650, 1.651, 1.652, 1.658, 1.660, 1.661, 1.677, 7.678, 1.679, 1.680, 1.681, 1.718, 1.582, 1.583, 1.584, 1.593, 1.596, 1.578, 1.621, 1.624, 1.627, 1.653, y 1.719.

*contiene normas en virtud de las cuales deben hacerse los nombramientos y ascensos en dichos servicios*¹¹⁸

La norma a la que se hace referencia, es aquella que fijó el nuevo Estatuto Administrativo para los empleados de la Administración Pública, lo que en cierta medida resulta curioso, pues, considerando las infracciones anteriormente expuestas por los acusadores, y el hecho de que muchas de ellas dicen relación con destituciones y nombramientos arbitrarios en distintos órganos de la Administración Pública, no se refiriesen a dicho Estatuto desde un principio, y solo lo hicieran con relación al escalafón de los servicios en particular, al “Estatuto Administrativo” de forma general, y de forma recurrente al hecho de que muchos de los funcionarios nombrados no cumplían con los requisitos establecidos por la “legislación vigente”. Cuando en todos los casos resultaba atingente la referencia al D.F.L. N° 256¹¹⁹.

Finalmente se alude al Decreto N° 1946, por el cual se insistieron los decretos números 1331, 1524, 1594 y 1291 por el cual se designaron “*numerosos nuevos funcionarios en la Caja de Colonización Agrícola, ajenos al servicio y designado con violación a la ley N° 8.282*”¹²⁰, ley que fija el Estatuto Orgánico de los funcionarios de la

¹¹⁸ *Acusación...* op. cit., pág. 21.

¹¹⁹ LEY CHILE, Decreto con Fuerza de Ley N° 256, 1953, Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5219&idParte=&idVersion=1953-07-29>

¹²⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 22.a Extraordinaria, en Martes 27 de Noviembre de 1956, pp. 1412-1413.

Administración Civil del Estado¹²¹. Consideramos por tanto, que la insistencia se circunscribe dentro de las intervenciones del gobierno en la Caja de Colonización Agrícola, que, de acuerdo a lo expresado en el primer decreto de insistencia de este Ministerio, y más allá del estatuto aplicable a los funcionarios aludidos por ellos, no se aprecian mayores diferencias en su contenido sustantivo.

Fuera de la Acusación, y corriendo el año 1955 se dicta el Decreto N° 2.296, por el cual se insistieron los decretos números 1.697, 1.698 y 1.934, en los que de acuerdo a la escueta información del oficio del contralor “*se ordena pago de honorarios y contratan Constructores Civiles*”¹²².

Con el mismo objeto se dictaron los decretos números 516 de 1956 y 344 de 1957, el primero insistiendo el decreto N° 264 que “*contrata Constructores Civiles*”¹²³, mientras que el segundo insistiendo el decreto N° 386 que “*recontrata por el año 1957 a los Constructores Civiles que indica, con residencia en Palena*”¹²⁴

¹²¹ LEY CHILE, Ley N° 8.282 de 1945. Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=258959&idParte=&idVersion=1945-09-24>

¹²² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 42.a Extraordinaria, en Martes 27 de Diciembre de 1955, pág. 2661.

¹²³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 20.a Tercera Legislatura Extraordinaria, en Martes 8 de Mayo de 1956, pág. 844.

¹²⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 25.a Ordinaria, en Martes 9 de Julio de 1957, pág. 1271.

Las contrataciones recién descritas resultan manifiestamente improcedentes, no solo atendiendo a lo desproporcionado que podía resultar el uso de decretos supremos y de insistencia para la celebración de contratos con profesionales externos a título particular, sino que además, atendiendo a la cantidad de los despidos y nombramientos concretados a través de los otros decretos contemplados en la Acusación, en los que se pretendió reestructurar plantas de servicio completas, considerando el hecho de que cada vez que se insistían decretos representados, el gabinete completo debía concurrir con su firma.

2.4. Ministerio de Obras Públicas

Muy relacionado con los últimos decretos del Ministerio de Tierras y Colonización, lo está el primer decreto correspondiente a este Ministerio contenido en la Acusación, de N° 577 del año 1953 que insistía el decreto N° 301 del mismo año, ya que también se refiere a la contratación de servicios de un ingeniero, el que, por si fuera poco, no contaba con el título profesional correspondiente. Según el texto de la Acusación *“por el cual se contrataron los servicios como Ingeniero, de una persona que no tenía el título de tal, en flagrante violación a la ley No 8.282”*¹²⁵. Y, de acuerdo a la información algo más específica que entrega el contralor: *“que contrata a don Ernesto Mayer Coeffe para que desempeñe el cargo de Ingeniero Visitador, séptima categoría, en la Planta Adicional del Departamento de Caminos de la Dirección General de Obras Públicas”*¹²⁶.

Resulta ser ese el único decreto de insistencia contemplado en el libelo acusatorio, empero, si bien la Acusación resulta una base analítica pertinente para delimitar el objeto de esta investigación, no dejarán de examinarse aquellos decretos que puedan dar cuenta, de forma manifiesta, de las pretensiones que a través de su dictación se identificaba con las problemáticas planteadas en ella.

¹²⁵ Acusación... pág. 21.

¹²⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 10.a Extraordinaria, en Martes 21 de Abril de 1953, pág. 314.

De ese modo, en el año 1953, se dicta un decreto informado por el Contralor en que se insiste el de N° 954, en que dicho Ministerio “*reduce autorización gastos, crea rubros y autoriza fondos con motivo de haber sido insistido por decreto N.o 1,295*”¹²⁷. Precisamente en la sesión en que es informado, en el Apartado de “Cuenta” se deja constancia de que el diputado González Espinoza hizo uso de la palabra en sesiones anteriores para:

“...referirse a ciertas irregularidades que se habrían producido con motivo de la reestructuración de las plantas de la Caja de la Habitación y de la Corporación de Reconstrucción, organismos que unidos van a integrar definitivamente la Corporación de la Vivienda.

Manifestó el señor Diputado que se habría cometido injusticias al eliminar empleados meritorios que figuraban en lista 1 y que otros con calificación más baja habrían mantenido sus puestos e incluso, habrían sido ascendidos”

Finalizando su referencia: “*Por asentimiento unánime se acordó transcribir las observaciones formuladas por el señor González Espinoza al señor Ministro de Obras Públicas con el objeto de que se sirva enviar a esta Corporación, para a su vez,*

¹²⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 41.a Ordinaria, en Martes 28 de Agosto de 1953, pág. 1897.

*hacerlos llegar a la Comisión Especial Investigadora de la Aplicación de la Ley sobre Facultades Extraordinarias, los antecedentes sobre las nuevas plantas y los sumarios pendientes, de los cuales habría copias en la Caja de la Habitación*¹²⁸.

De forma similar sucede, en Octubre del mismo año 1953, con el decreto de insistencia N° 1778, que ordena tomar razón de diversos decretos, no especificados, en los que se “*ordena diversos nombramientos de personal en servicios dependientes de dicho Ministerio*”¹²⁹, así como en diciembre varios decretos¹³⁰ insistidos por el decreto N° 2268, los que “*Ordenan diversos nombramientos en los servicios dependientes del citado Ministerio*”¹³¹

Durante el año 1954, pareció detenerse la dictación de decretos de insistencia en dicha Secretaría de Estado, sin embargo en el mes de agosto el contralor informa nuevamente uno de ellos, en el oficio del que da cuenta la Cámara de Diputados, no se especifica la naturaleza de los decretos insistidos ni su contenido, solo se limita a decir “*Oficio del Señor Contralor General de la República con el que remite copia de decreto*

¹²⁸ *Ibíd*em, pág. 1883.

¹²⁹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Extraordinaria, en Miércoles 21 de Octubre de 1953, pág. 238.

¹³⁰ Los números; 1,755, 1784, 1834, 1845, 1897, 1,963 y 2,164. Todos de 1953.

¹³¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 36.a Extraordinaria, en Martes 22 de Diciembre de 1953, pp. 1742-1743.

N° 1290, del Ministerio de Obras Públicas, que fue devuelto con observaciones por esa Contraloría e insistido con la firma de todos los señores Ministros de Estado”¹³².

En el año 1955, encontramos solo uno, más la relevancia que reviste es clave. Se trata del decreto N° 1847 que insiste el decreto N° 1507 de 14 de julio de 1955 “*que aprueba distribución y autoriza fondos para Plan del Cobre para 1955 (Ley 10.255)*”¹³³.

La única referencia encontrada a dicha Ley, es la que se contiene en un libro de la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional¹³⁴, sin especificar un autor determinado, en el texto se señala que:

“Félix Ruiz, militante del Partido Radical, economista y ex vicepresidente del Banco Central durante el gobierno de Alessandri realizó un trabajo que le encomendó en agosto de 1953 el entonces Ministro de Hacienda, don Felipe Herrera, hoy presidente del Banco Internacional de Desarrollo. Ese trabajo llevaba el siguiente título: “Tributación directa e indirecta a las grandes empresas productoras de cobre, y posibilidades de sustitución por un impuesto único a la renta. Posibles bases para una

¹³² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 54.a Ordinaria, en Martes 24 de Agosto de 1954, pág. 2754.

¹³³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Viernes 30 de Septiembre de 1955, pág. 144.

¹³⁴ *El Parlamento y el Hecho Mundial de la Gran Minería del Cobre Chileno*, Tomo Primero, Biblioteca del Congreso Nacional, Sección Estudios, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1972, pág. 333.

negociación en el problema del cobre”. Tal título, por si solo indica que se trataba de la antesala para la posterior dictación de la ley de Nuevo Trato.

Este trabajo se halla en la Biblioteca del Banco Central bajo la clasificación 338.2743 R-934, y en la parte que nos interesa establece lo siguiente:

‘La ley 10.255, de febrero de 1952, entregó al Banco Central el monopolio de las compras y ventas de cobre provenientes de la producción de las grandes compañías, y lo faculta para fijar los precios de compra y venta del metal, quedando a beneficio fiscal la diferencia entre dichos precios’...”

La cita se refiere a la defensa de una posición que sostiene que la utilidad extra que se producía en beneficio de las compañías mineras en atención al aumento del tipo de cambio, no debía verse influida en la determinación de los beneficios por un aumento en los costos que pudieran tener las mismas.

En suma, lo que se pretendía con la insistencia era que se tomará razón de un decreto que establecía condiciones que solo en virtud de la potestad reglamentaria, procedente a nuestro entender a través de un Decreto con Fuerza de Ley pueden ser establecidas, y no por un decreto supremo, ya que regula directamente la aplicabilidad

de una norma con carácter legal. En ese sentido resulta clara, la razón de ser de la representación realizada por el Contralor General.

En el año 1957 después de la acusación constitucional, se informa del decreto N° 226 insistido por el N° 548 y por el que se “*acepta propuesta para construcción y pavimentación de la Carretera Panamericana, Sector Arica a Quebrada Camarones, en la provincia de Tarapacá*”¹³⁵. Más allá de la contestación que hace el Ministro de Obras Públicas a través de oficio en esa misma sesión al diputado Jorge Meléndez Escobar en relación con problemas originados por expropiaciones para realizar dichas obras en otros lugares del país¹³⁶, no hubo cuestionamientos al decreto de insistencia referido a la construcción de la Carretera Panamericana en el norte.

Como última referencia a este Ministerio se presentaran una serie de decretos de insistencia, que más allá de la coyuntura política, son capaces de otorgar un panorama respecto a actuaciones específicas, que, sin la interrelación de unas con otras, sería difícil describir.

¹³⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Martes 26 de Marzo de 1957, pp. 77-78.

¹³⁶ *Ibíd*em, pág. 52.

Primero el N° 1637 insistido por el N° 1731 que “*mantiene atribuciones al Director de la ex Dirección de Obras Portuarias*”¹³⁷. Asimismo, el N° 1801 insistido por el N° 1937 que “*mantiene atribuciones al Director de la ex Dirección de Obras Ferroviarias*”¹³⁸, es preciso detenerse en este último, pues, más allá de su similitud con el anterior, y de ser emitidos ambos por el mismo Ministerio, solo el segundo, se relaciona de forma sustancial con otros decretos de insistencia emitidos por el Ministerio de Economía, que dan cuenta de cómo, no solo se reestructuró la administración a través de despidos y contrataciones masivas de personal, sino que suprimiendo y creando, a través de la insistencia, nuevos servicios públicos.

Ello por cuanto el decreto N° 391 del Ministerio de Economía y su Subsecretaría de Transportes, insistido a su vez por el decreto N° 459 “*aprueba el Reglamento para la aplicación del decreto con fuerza de ley N°12.414, de 14 de diciembre de 1956, que fusionó la Dirección de Obras Ferroviarias del Ministerio de Obras Públicas con el Departamento de Vías y Obras de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado*”¹³⁹, ahora bien, el decreto por el que se aprueba el reglamento fue dictado el 4 de octubre de 1957, casi un año después que el decreto con fuerza de ley que vendría a hacer operativo, y no obstante la representación realizada por oficio del 26 de octubre por el contralor, viene a insistirse en diciembre del mismo año¹⁴⁰. No existe certeza, respecto

¹³⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 60.a Ordinaria, en Martes 17 de Septiembre de 1957, pág. 3778.

¹³⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Extraordinaria, en Miércoles 2 de Octubre de 1957, pág. 127.

¹³⁹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 30.a Extraordinaria, en Martes 7 de Enero de 1958, pp. 2240-2241.

¹⁴⁰ *Ibíd.*

a si el fundamento de la representación del Contralor es que por causas formales un decreto supremo no resultaba apto para definir aquel reglamento, o bien, si por el contenido sustancial del mismo se infringían preceptos legales o constitucionales que en definitiva, hicieron que fuera rechazado. Lo llamativo, en todo caso, es el prolongado tiempo que transcurre desde que se dicta el decreto con fuerza de ley hasta que se aprueba el reglamento.

En esa misma línea se enmarca el decreto N° 78 de febrero de 1958 del Ministerio de Economía y su Subsecretaría de Transportes, insistido por el número 103 que *“aclara el reglamento para la aplicación del D.F.L. N° 12.414, en lo que se refiere a las actividades de la Ex Dirección de Obras Ferroviarias que quedarán en el Ministerio de Obras Públicas”*¹⁴¹. O sea, aparte de insistirse el reglamento al que ya se ha hecho referencia, mediante otro decreto de insistencia se realiza una “aclaración” al mismo, lo que a nuestro modo de ver parece innecesario, pues, al haberse insistido originalmente la integridad del reglamento, poco importa si requiere o no una aclaración, lo que cabe preguntarse es si en realidad esa aclaración no era otra cosa, por ejemplo, directamente un cambio de los preceptos contenidos en el mismo en base a una interpretación distinta de su contenido, ya que la representación inicial del Contralor pudo haber sido realizada en respuesta al mismo.

¹⁴¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 13.a Extraordinaria, en Martes 22 de Abril de 1958, pág. 946.

2.5. Ministerio de Salud

En relación al primer decreto contenido en la Acusación Constitucional respecto a este Ministerio, se ha detectado un error en los datos que lo singularizan, pues, se hace referencia, tanto en el texto de la Acusación misma, como en la sesión de la cámara en la que fue acompañada, al decreto de insistencia “N° 953, del año 1953”¹⁴²¹⁴³, en atención a que el contralor en realidad lo informó durante el año 1955¹⁴⁴, en el oficio en que informa y del que da cuenta la cámara se plantea que los decretos N° 541 y 619 (insistidos) “*contratan profesionales médicos en el Servicio Nacional de Salud*”¹⁴⁵, a su vez la acusación señala “*por los cuales se contrataron como médicos del Servicio de Salud a diversos médicos extranjeros que no tienen el título de tales o no han obtenido su revalidación en Chile, violando con ello la ley N° 10.223. A este respecto cabe dejar constancia de que la Contraloría objetó el decreto haciendo presente que no pueden ejercer la profesión de médicos en Chile, las personas que no tienen el título o no lo han revalidado, de acuerdo con las normas legales que rigen esta materia. Sin embargo, aún permanecen en el Servicio Nacional de Salud, no*

¹⁴² *Acusación...* op. cit., pág. 21

¹⁴³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 22.a Extraordinaria, en martes 27 de Noviembre de 1956, pág. 1412.

¹⁴⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 40.a Extraordinaria, en Jueves 22 de Diciembre de 1955, pág. 2495.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

*obstante haberse violado además, el Estatuto Administrativo, en lo que se refiere a la designación de extranjeros*¹⁴⁶.

La ley N° 10.223 corresponde al Estatuto Médico Funcionario¹⁴⁷, cuerpo legal que resulta ser el antecedente histórico del Servicio Nacional de Salud¹⁴⁸, por lo que además de su relación con los requisitos que debían cumplir determinados funcionarios del Servicio de Salud, era un cuerpo legal organizativo, en atención a la distribución de funciones que establecía.

De ese modo, nos parece adecuada la referencia realizada por los acusadores, ya que se infringe de forma directa una disposición legal, y no por ejemplo, un decreto con fuerza de ley que disponga cierta distribución organizacional, de acuerdo a la facultad reglamentaria autónoma¹⁴⁹.

El siguiente decreto contenido en el libelo acusatorio es el N° 1115 de 1955, que insiste el decreto N° 668 del mismo año y mediante el cual “*se designa Capellán del Hospital San Borja a un sacerdote extranjero pretendiendo que el cargo era técnico. Se viola nuevamente el Estatuto Administrativo y las disposiciones legales que rigen*

¹⁴⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 22.a Extraordinaria, en martes 27 de Noviembre de 1956, pág. 1412.

¹⁴⁷ TAPIA OLMOS, Julio. *Revisión histórica y legislativa del derecho a la salud en Chile*, 2015, pág. 62. Disponible en: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/130057>

¹⁴⁸ Diarios de Sesiones del Senado. Sesión 43.a Especial, en Jueves 13 de Septiembre de 1951, pág. 1843.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

*esta clase de designaciones*¹⁵⁰, a su vez el oficio del Contralor en que da cuenta de la insistencia señala que *“contrata al capellán Povillas Ragazinskas Kazenaite en el Hospital San Borja”*¹⁵¹. En este caso, es evidente la improcedencia de la contratación realizada, además del intento por enmarcarla en un régimen jurídico que a todas luces no era el pertinente.

El mismo año se dicta otro decreto de insistencia, no considerado en la Acusación, para que se tome razón de otra contratación unipersonal; el N° 630 que *“contrata al doctor Fidel Guillermo García Nuño, en el Servicio Nacional de Salud”*¹⁵², insistido a su vez por el N° 766. Con posterioridad en 1957, el decreto N° 834, insistido por el N° 1122, ambos de 1957, y mediante el que *“contrata al médico belga, don León Julio Cardyb Bouvy”*¹⁵³.

Continúan los acusadores con el decreto N° 1090 de 1955, insistiendo el decreto N° 913 del mismo año y por el que se *“designa como médico del Servicio Nacional de Salud a extranjeros que carecen de título otorgado o revalidado en el país. Esta misma situación se volvió a producir en el presente año cuando se dictó el decreto 295 que ordenó cursar y tomar razón de los decretos N° 88 y 179”*¹⁵⁴, del primero el

¹⁵⁰ *Acusación...* op. cit., pág. 21.

¹⁵¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 2.a Segunda Legislatura Extraordinaria, en Miércoles 11 de Enero de 1956, pág. 75.

¹⁵² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 79.a Ordinaria, en Martes 13 de Septiembre de 1955, pág. 3548.

¹⁵³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 8.a Extraordinaria, en Miércoles 30 de Octubre de 1957, pág. 551.

¹⁵⁴ *Acusación...* pág. 22.

contralor informó “*que contrata profesionales extranjeros, cuyos títulos no han sido revalidados en Chile, para que se desempeñen en los establecimientos que se indican, dependientes del Servicio Nacional de Salud*”¹⁵⁵.

Vemos que el elemento relevante dice relación con la revalidación de los títulos, y de esa forma en la acusación se hace referencia a un criterio preciso respecto a los antecedentes enviados por el contralor, tanto así, que se refiere a una situación que no duda en calificar como idéntica durante el año 1956 con los decretos de N° 88 y 179 a los que el Contralor en su oficio se refiere someramente señalando que “*contratan profesionales funcionarios extranjeros*”¹⁵⁶. Ocurre lo mismo con otros dos decretos de 1955, los de N° 332 y 542 que “*contratan profesionales extranjeros en el Servicio Nacional de Salud*”¹⁵⁷ insistidos a su vez por el decreto N° 952. Por otro lado en la acusación no se considera otro decreto de 1956 de N° 159 que insistía a su vez los de N° 961 y 1009 y emitidos con el mismo objetivo¹⁵⁸.

Además, se refieren al decreto N° 1402 de 1954, que insiste el decreto N° 1274 mediante el cual “*se exime de pago de todo derecho, tasa, impuesto, contribución u otro rubro de pago que se perciba por las Aduanas a la leche en conserva o evaporada*

¹⁵⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 2.a Segunda Legislatura Extraordinaria, en Miércoles 11 de Enero de 1956, pág. 76.

¹⁵⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Ordinaria, en Miércoles 23 de Mayo de 1956, pág. 31.

¹⁵⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 25.a Extraordinaria, en Martes 13 de Diciembre de 1955, pág. 1814.

¹⁵⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 5.a Tercera Legislatura Extraordinaria, en Martes 3 de Abril de 1956, pág. 189.

*que se importe por el Servicio Nacional de Salud, violando de este modo la Constitución Política*¹⁵⁹, sin otorgar mayores detalles ni especificar de qué forma es que la supresión de la exención de los impuestos infringe la Constitución, sin perjuicio del análisis que pueda ser realizado a la luz del respeto al principio de legalidad en materia tributaria referente al establecimiento o exclusión de determinados impuestos. El contralor se refiere casi en los mismos términos señalando *“que exime de pago de todo derecho, tasa, impuesto, contribución y otro gasto que se perciba por las Aduanas, Servicios Portuarios y otros Servicios del País, a toda la leche en conserva, entera o modificada, evaporada o en otra forma, que importe para su uso exclusivo el Servicio Nacional de Salud. Dispone, asimismo, que estos beneficios se aplicarán a la leche que el Servicio Nacional de Salud haya importado en el año o 1954”*¹⁶⁰.

En la misma sesión en que la cámara da cuenta del decreto recién descrito, lo hace además del decreto N° 1522, que insiste el de N° 295, ambos de 1955 y mediante el cual se *“autoriza para despachar en conformidad a la Partida 1937 del Arancel Aduanero, 500 paquetes de alimentos donados por el Gobierno de los EE. UU. De N. A. para ser distribuidos entre la gente necesitada del país y del No 395, que exime a la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE) de las tarifas de almacenaje y de movilización en la internación de 47.800 libras de leche en polvo descremada”*¹⁶¹

¹⁵⁹ *Acusación...* pág. 22.

¹⁶⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 69.a Extraordinaria, en Martes 22 de Marzo de 1955, pág. 4470.

¹⁶¹ *Ibídem.*

Tal como ya expusimos respecto del Ministerio de Obras Públicas en relación a la adopción y modificación de un reglamento a través de decretos de insistencia distintos, es que ocurre algo parecido en el caso en revisión, pues, el decreto que excluye de tributación a la leche importada y sus productos derivados cambia su contenido por otro decreto de N° 436 *“que modifica el decreto 1,274, de 1954, de mismo Ministerio, sobre importación de leche”*¹⁶².

En definitiva estos decretos se enmarcan en una situación de crisis de suministros alimentarios relacionada con la fijación de precios por parte del Estado, y, en algunos casos, el hecho de haber cambiado, con posterioridad, a una libertad de precios para determinados rubros durante el gobierno del Presidente Ibáñez. El de la leche resulta ser un caso paradigmático en el sentido de que se llega a determinadas conclusiones por los diputados en torno a los distintos factores que han llevado a que los precios se hayan elevado al nivel que lo hicieron, y se discuten medidas para mitigar los efectos de ese aumento, las que sin embargo, no se relacionan con la acción emprendida por el gobierno a través de los decretos de insistencia, en suma el tema fue discutido de forma lata en la Cámara¹⁶³, y se advierte, más allá de la preocupación, un conocimiento pormenorizado de lo que ocurría.

¹⁶² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 17.a Ordinaria, en Viernes 24 de Junio de 1955, pág. 689.

¹⁶³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 27.a Ordinaria, en Miércoles 13 de Julio de 1955. pp. 1196-1208.

De esa forma, se nos presenta un panorama que a pesar de lo complejo, podía probablemente ser superado mediante otros instrumentos jurídicos; lo que en la Acusación Constitucional queda claro al reconocer los acusadores que las situaciones específicas podían ser consideradas de emergencia, y en donde se hacía alusión a otra exención tributaria, a la importación de petróleo, que será revisada en el capítulo correspondiente al Ministerio de Hacienda, en la medida que existían otras vías a disposición del gobierno:

“Presumimos que, en virtud de los dos decretos que anteceden, se ha querido salvar situaciones de emergencia presentadas en los Hospitales o en la Empresa Nacional de Petróleo pero nos inclinamos a creer que estos problemas debieron haber sido superados por el Jefe del Estado, sin rebasar los límites constitucionales, acudiendo al recurso de dictación de una ley para remediar los males o necesidades que se advertían, sin incurrir en otra abierta infracción a nuestra Carta Fundamental”¹⁶⁴

Es así que finalizan las referencias, en la Acusación, a los decretos de insistencia en relación al Ministerio de Salud. Ahora bien, además del año 1955, al que en mayor medida se hace alusión debido a los decretos de exenciones tributarias a las importaciones de leche, no dejan de aparecer otros que podemos considerar relevantes en años anteriores, es así por ejemplo en el caso del decreto de insistencia N° 312, que insiste el N° 2121 de 1953 y que *“ordena traslado de funcionarios que*

¹⁶⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 22.a Extraordinaria, en Martes 27 de Noviembre de 1956, pág. 1413.

*indica*¹⁶⁵. Pues bien, la Contraloría acertadamente específica en un Instructivo a sus funcionarios, con motivo de elecciones recientes, respecto a la voz “*traslado*” lo siguiente:

“En conformidad con los citados artículos 156, inciso segundo, y 157 (Ley N° 10.336), desde treinta días antes del acto eleccionario, es decir, a contar del 18 de octubre próximo, los servidores públicos no pueden ser trasladados o designados en comisión de servicio fuera del lugar en que ejercen sus funciones.

*Es del caso precisar que la expresión “traslado” antes aludida, se entiende referida a las destinaciones, según lo ha determinado la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General*¹⁶⁶.

Es pertinente puntualizar que, independiente a la jurisprudencia administrativa a la que se alude, es claro que en el caso concreto, es con ese objeto que se refiere al traslado. Sin embargo no tenemos certeza del número de funcionarios a los que se cambió de destinación, no podemos entonces presumir que hayan sido muchos, pero en el caso contrario el uso de la insistencia con mayor razón puede ser considerada una herramienta exagerada, atendiendo a todas las ocasiones que se utilizó con ese

¹⁶⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 77.a Extraordinaria, en Martes 23 de Marzo de 1954, pág. 3316.

¹⁶⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N° 57.200 de 5 de Septiembre de 2013, pág. 8.

fin, y en otras que también no podían referirse a más de un solo funcionario, de acuerdo a lo ya expuesto.

En esa línea, y recordando una referencia efectuada al Ministerio de Obras Públicas precedentemente, en que se modificaba un reglamento, es adecuado remitirnos al año 1954, pues mediante el decreto N° 411 del Ministerio de Salud se “*modifica el decreto N° 856, de 21 de Abril de 1953, Reglamento del Servicio Nacional de Salud*”¹⁶⁷ insistido a su vez por el N° 510, lo que da cuenta, una vez más, del incomprensible criterio con el que operaron los diputados al seleccionar los decretos de insistencia que formarían parte del libelo acusatorio.

Por otra parte en 1955 se da cuenta del decreto N° 305, insistido a su vez por el N° 415 y mediante el cual se “*augmenta la asignación familiar de obreros, a 20 pesos diarios*”¹⁶⁸, este beneficio es caracterizado de la siguiente forma por la Comisión de Estudios de la Seguridad Social en el año 1966:

“El artículo 5° del Código del Trabajo dispone que el Fisco, las Municipalidades y las empresas o servicios costeados con fondos fiscales, serán considerados como patronos de los empleados u obreros que ocupan, salvo lo dispuesto en leyes

¹⁶⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 2.a Ordinaria, en Martes 1 de Junio de 1954, pág. 34.

¹⁶⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 94.a Ordinaria, en Jueves 5 de Mayo de 1954, pág. 5889.

*especiales. De esta disposición se desprende la norma general de que el D.F.L. 245, sobre asignación familiar obrera, es aplicable a los obreros fiscales, en todo cuanto no se oponga a leyes especiales*¹⁶⁹

El D.F.L. 245 de 1953, fija las condiciones en que será otorgada la asignación, así como los requisitos que deben cumplirse para aumentarla y los límites a que dichos aumentos están sujetos¹⁷⁰, es de esa forma que el decreto insistido se inmiscuye en una materia regulada de manera suficiente por un Decreto con Fuerza de Ley, y con independencia a la falta de atribución para dictarlo, no puede equipararse directamente a los superiores jerárquicos, en este caso el Ministerio de Salud, con los jefes de las unidades encargados de determinar y pagar las remuneraciones. Sin perjuicio de lo anterior, nuevamente en el año 1955 a través del decreto N° 782 se insiste el número 683 que *“aumenta la asignación familiar concedida por el DFL N° 245, a los obreros”*¹⁷¹.

¹⁶⁹ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965, pág. 1100.

¹⁷⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Decreto con Fuerza de Ley N° 245 de 31 de Julio de 1953, pág. 4.

¹⁷¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Viernes 30 de Septiembre de 1955, pp. 144-145.

2.6. Ministerio de Justicia

Respecto de este ministerio se expone tan sólo un decreto en la Acusación Constitucional contra el Presidente Ibáñez, lo que no obsta a que en esta investigación se hayan recabado otros, que dicen relación con dicha Secretaría de Estado, los diputados acusadores señalan lo siguiente:

“Por decreto N° 4.893, del año 1953, del Ministerio de Justicia, se ordenó a la Contraloría dar curso y tomar razón del decreto N° 3.870, del mismo año y del mismo Ministerio, por el cual se nombra a un numeroso personal en la Dirección General de Prisiones, ajena al Servicio y que no reunía los requisitos exigidos por la ley, y en violación del D. F. L. N° 256, recién dictado”¹⁷².

Según lo ya expresado en relación al Ministerio de Tierras y Colonización, el Decreto con Fuerza de Ley N° 256 se refiere al Estatuto Administrativo, y en él se contienen de forma específica los requisitos para los nombramientos y ascensos que deben cumplir los funcionarios de los servicios públicos a los que resulta directamente aplicable. El Contralor da cuenta del decreto número 3870 en Octubre de 1953 señalando que *“ordena diversos nombramientos en la Dirección de Prisiones”¹⁷³.*

¹⁷² Acusación... Página 22.

¹⁷³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 5.a Extraordinaria, en Martes 27 de Octubre de 1953, pp. 318-319.

Sin perjuicio de lo escuetas que resultan ambas descripciones, es útil notar que al ser solo un decreto de insistencia el que aparece en la acusación, se da por cerrado un capítulo que, según se expondrá, en los hechos es extenso y variado, ya que incluso antes del decreto al que se refieren los parlamentarios, hay otro que está vinculado íntegramente con aquel, y es el N° 1841 insistido por el N° 2443 y mediante el cual el Ministerio de Justicia “ *nombra oficial grado 3.o de la Dirección General de Prisiones, a don Luis Otoniel del Pilar Venegas Torres*”¹⁷⁴.

De ese modo, nuevamente se utilizó la insistencia para concretar un proceso de contratación respecto de un solo funcionario, cuyo rango resultó no ser el correspondiente a una autoridad que influyera o tomara decisiones políticamente relevantes, pero, que en el caso de que efectivamente hubiera sido así, la gravedad de tal designación sigue estando determinada por la improcedencia objetiva que en ambos casos existiría. Tal designación es, en alguna medida, ilustrativa de la extensión a que llegaba el “amiguismo” al que se aludía en la primera parte de la Acusación.

En referencia al mismo Ministerio, se proseguirá con la exposición de algunos casos que dan cuenta de una diferencia con todo lo que se ha revisado hasta ahora, teniendo en cuenta que éstos decretos no fueron considerados en la Acusación, pero es relevante atender a su contenido por la naturaleza de los actos insistidos.

¹⁷⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 3.a Ordinaria, en Martes 2 de Junio de 1953, pág. 70.

En esa línea, durante el año 1953 encontramos dos decretos con fuerza de ley que fueron representados por la contraloría, no decretos supremos, y que se refieren a la modificación o supresión del contenido de otros Decretos con Fuerza de Ley, fueron, de esa forma, representados por una infracción inequívoca a la Constitución y las leyes, atendiendo eminentemente el criterio formal de la falta de competencia que tenía la autoridad para dictarlos.

En ese sentido el contralor informa de una “representación” realizada por el Ministro de Justicia a la decisión de no dar curso y representar el D.F.L. N° 265 de 24 de Julio de 1953, y que con fecha 4 de septiembre de 1953 la Contraloría informa a la Cámara de la siguiente forma:

“El señor Ministro de Justicia, por oficio No 1190, de 27 de agosto de 1953, adjunto representó a esta Contraloría General la actitud que esta, se vio obligada a tomar en relación con el decreto N.o 3,788, de ese Ministerio, que insistía el D. F. L. N.o 265. El infrascrito ha rechazado por infundada e improcedente esa representación”¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 57.a Ordinaria, en Martes 8 de Septiembre de 1953, pág. 2598.

Con fecha 12 de septiembre, y luego de hacer una breve referencia al oficio anterior el Contralor subrogante don Enrique Silva Cimma se refiere a una nota enviada por el Ministro de Justicia y da cuenta de la discrepancia en la interpretación jurídica que se hizo del decreto:

“Con posterioridad, el 10 del actual, se ha recibido por esta Contraloría General una nota del señor Ministro de Justicia, No 1,286, con relación a la misma materia, de cuyo contenido el infrascrito no ha deseado ocuparse, en resguardo precisamente de la jerarquía y dignidad del cargo que inviste. Pero como esta nota forma parte de los antecedentes a que se acaba de hacer referencia, la envía adjunta, en original, al presente oficio, pues de ese modo la Honorable Cámara podrá apreciar con cabal conocimiento los diferentes puntos de vista del problema y los términos, también diferentes, con que el señor Ministro de Justicia y el Contralor General, respectivamente, los han planteado”¹⁷⁶.

Más allá de enumerar los documentos atinentes en los diarios de sesiones, en ambos casos no se hace referencia alguna al contenido de los mismos, tampoco en esta investigación ha sido posible encontrar en los registros de leyes de la Biblioteca del Congreso Nacional alguna alusión al D.F.L. N° 265, con ello no podemos presumir de que fue desestimado, a pesar de que, por otro lado, la Cámara tomara conocimiento preciso de las diferencias entre el Contralor y el Ministro del ramo.

¹⁷⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 61.a Ordinaria, en Martes 15 de Septiembre de 1953, pág. 2766.

Donde sí existe una referencia al contenido sustantivo de un Decreto con Fuerza de Ley, es en el oficio en que el Contralor da cuenta del D.F.L. N° 211 de 21 de julio de 1953, representado e insistido a su vez por el Decreto N° 4.310. Decreto con Fuerza de Ley mediante el cual *“regula las rentas de arrendamiento y Subarrendamiento de inmuebles destinados a la habitación o a locales comerciales o industriales”*¹⁷⁷, promulgado el 21 de julio del mismo año, expresando en su encabezado los motivos que lo concibieron:

“Que es de conveniencia nacional, evitar que en un rubro tan importante como es el habitacional, se produzcan especulaciones, que de hecho se originan, sin justificación alguna ante la escasez transitoria de viviendas que existe en el país;

Que el Gobierno estima conveniente regular las rentas a que alude el párrafo primero, tomando como base las que se cobraban el día 15 de Junio último;

¹⁷⁷ *Ibídem.*

*Que lo anterior es sin perjuicio de los reajustes que pudieran ser procedentes en el futuro, de acuerdo con circunstancias especiales, para lo cual el Gobierno considerará, de una manera general, las modificaciones pertinentes;*¹⁷⁸

De esa forma, se lleva adelante un acto abiertamente intervencionista por parte del gobierno, ya no en un sector productivo o industrial de la economía, como fue la regulación de precios que se hacía de ciertos bienes de consumo básico, sino en uno de relevancia civil y comercial, o sea, intentando modificar el contenido de relaciones patrimoniales existentes entre sujetos particulares, de forma tal que se vulneró un presupuesto esencial del derecho común, como lo es el principio dispositivo en materia civil. Lo anterior, justifica inequívocamente la reacción de la Contraloría. No existe duda de lo importante que resultaba evitar la especulación, pero la fijación de precios por medio de un D.F.L. no podría ser la vía idónea para conseguirlo.

Prosiguiendo con la revisión, y en el transcurso del año 1954 no existen antecedentes que den cuenta de haberse dictado otros decretos de insistencia por el Ministerio de Justicia, sin embargo uno, a mediados del año 1955 resulta particularmente grave, considerando el uso de la Ley de Facultades Extraordinarias, que aplicó profusa y regularmente el Presidente Ibáñez durante su mandato, declarando estados de excepción constitucional en distintas ocasiones.

¹⁷⁸ MINISTERIO DE HACIENDA, Decreto con Fuerza de Ley N° 211 de 21 de Julio de 1953. Biblioteca del Congreso Nacional, pág. 1.

Es así que el decreto N° 4413, insistido por el N° 4414, apenas un día después de dictado el primero, establecía que “*habilita locales públicos de detención*”¹⁷⁹. Decreto que se insiste inmediatamente, y que se yergue como una actuación evidentemente represiva, pues, muy probablemente solo a través de las normas aplicables en estados de excepción pudo haberse considerado admisible, lo que no implica que en atención a un análisis más específico pudiera o no ser legalmente válido.

De ese modo, y ante la relevancia de las situaciones descritas, parece por lo bajo exigua la alusión a un solo decreto de insistencia en la Acusación, demostrando una vez más el criterio inexplicable de los criterios utilizados para seleccionarlos e incluirlos.

¹⁷⁹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 72.a Ordinaria, en Miércoles 7 de Septiembre de 1955, pág. 3302.

2.7. Ministerio de Hacienda

Tal como el Ministerio de Justicia, en la acusación se contempla un sólo decreto de insistencia en relación con éste Ministerio, las particularidades, en todo caso, son distintas respecto a los decretos que se han recabado fuera de la acusación, en comparación a la Secretaría anterior, y serán expuestas en la medida que sean relevantes para dar sustento a una actuación coherente de la administración en un sentido determinado.

De esa forma, la Acusación Constitucional expresa: “*Por decreto N° 2.522, del año 1955, del Ministerio de Hacienda, se ordenó a la Contraloría cursar y tomar razón del decreto N° 2.149, del mismo año y del mismo Ministerio, por el cual se libera de todo derecho de importación y de todo impuesto aduanero que afecte al petróleo crudo que se importe por la Empresa Nacional de Petróleo, infringiéndose, una vez más, la Constitución Política*”¹⁸⁰. Siendo informado casi en los mismos términos por el Contralor a través de oficio¹⁸¹.

¹⁸⁰ *Acusación...* pág. 22.

¹⁸¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 84.a Extraordinaria, en Miércoles 20 de Abril de 1955, pág. 5242.

Una vez más el intervencionismo, justificado o no, se hace presente en la política económica llevada adelante por el gobierno. Tal como en el caso de la leche importada, se vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, pues las exenciones también deben constar en un cuerpo legal de idéntica jerarquía al que fija el impuesto; por mandato constitucional la Ley. Mandato que se encontraba establecido en el artículo 10 N° 9 de la Constitución de 1925:

“Solo por ley pueden imponerse contribuciones directas o indirectas, y, sin su especial autorización, es prohibido a toda autoridad del Estado y a todo individuo imponerlas, aunque sea bajo pretexto precario, en forma voluntaria, o de cualquier otra clase”¹⁸².

Regla reiterada y complementada respecto a las exenciones en el artículo 44 de la misma Constitución:

“Artículo 44.- Sólo en virtud de una ley se puede:

¹⁸² *Constitución Política...* op cit., pág. 9.

1° *Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión;*¹⁸³

De ese modo, no subsiste duda en los dos casos citados, de la inconstitucionalidad de los decretos representados. Proseguimos entonces, con los decretos del Ministerio de Hacienda no contemplados en la acusación.

Dos decretos dictados con el mismo objeto pero respecto a distintos ítems del presupuesto vigente del año 1953, o sea, una modificación de la Ley de Presupuestos aprobada por el parlamento el año anterior, y donde no se siguió el procedimiento regular para efectuarlas conforme a derecho.

Primero el decreto N° 4.092 del Ministerio de Hacienda, insistido por el N° 5.045 y por el cual se “*ordena diversos traspasos de fondos del Presupuesto vigente*”¹⁸⁴, luego el N° 5.603 insistido por el N° 5.858 y “*que ordena diversos traspasos de fondos*”¹⁸⁵. Todos del año 1953.

¹⁸³ *Ibíd*em, pág. 21.

¹⁸⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 8.a Ordinaria, en Miércoles 17 de Junio de 1953, pág. 360.

¹⁸⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 16.a Ordinaria, en Martes 7 de Julio de 1953, pág. 703.

Luego, dos decretos que prorrogan la implementación de tratados internacionales, a saber; el N° 4.617 insistido por el N° 6.210 y “*que prorroga convenio con la FAO*”¹⁸⁶, y el N°10.588 insistido por el N° 2.523 mediante el cual “*prorroga por seis meses el acuerdo celebrado entre nuestro país y la Organización de Estados Americanos*”¹⁸⁷.

El primero de ellos, resulta operativo en la medida que el ejecutivo no había enviado el proyecto de acuerdo en las fechas que inicialmente se contemplaron, esto queda manifiesto a través de un Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, en diciembre de 1954, que se refiere al acuerdo de la siguiente forma:

“*Honorable Cámara:*

La Comisión de Relaciones Exteriores pasa a informar el proyecto de acuerdo, de origen en un Mensaje del Ejecutivo, calificado de "simple urgencia", por el cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Chile y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), relativo a la Oficina

¹⁸⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 57.a Ordinaria, en Martes 31 de Agosto de 1954, pág. 2939.

¹⁸⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 84.a Extraordinaria, en Miércoles 20 de Abril de 1955, pp. 5241-5242.

*Regional para Sudamérica Occidental de la FAO, suscrito en Roma el 14 de junio de 1952*¹⁸⁸.

Respecto al segundo, su postergación responde a motivos eminentemente diplomáticos según un Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del año 1965 en que el diputado señor Patricio Hurtado señaló lo siguiente:

“Quiero hacer notar que, al firmar el instrumento, Bolivia formuló una reserva que movió al Gobierno de Chile a retirar del Congreso, en 1954, el Mensaje por el cual se aprobaba el Tratado y que había sido despachado favorablemente por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, el 28 de mayo de ese año.

*La reserva formulada por Bolivia dice lo siguiente: ‘La Delegación de Bolivia formula reserva al artículo VI, pues considera que los procedimientos pacíficos pueden también aplicarse a las controversias emergentes de asuntos resueltos por arreglo de las Partes, cuando dicho arreglo afecta intereses vitales de un Estado’*¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 41.a Extraordinaria, en Miércoles 15 de Diciembre de 1954, pág. 2696.

¹⁸⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia del Decreto N° 526, Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Bogotá 30 de abril de 1948, pág. 15.

De ese modo, tanto la ratificación, como la implementación directa de pactos suscritos por el Estado, se vieron retrasadas por medio de decretos supremos que solo podían hacerse efectivos haciendo uso de la insistencia ante Contraloría.

A inicios del año 1955, se hace alusión a un oficio remitido por el Contralor, y de forma genérica se indica “*Oficio del señor Contralor General de la República con los que acompaña copias de los antecedentes de los decretos Nos. 280, 4.649, 1.522, 295 y 395, del Ministerio de Hacienda*”¹⁹⁰.

Situación parecida a lo que ocurre en agosto del mismo año, con la diferencia de que se hace referencia a la insistencia, de la siguiente forma “*Dos oficios del señor Contralor General de la República, con los que remite los antecedentes de los decretos N.os 6,850, 6,863, 6,935 y 6,936, del Ministerio de Hacienda, correspondientes al presente año, los que fueron observados por ese organismo Contralor y posteriormente insistidos con la firma de todos los señores Ministros de Estado*”¹⁹¹. En ambos casos se omite cualquier exposición del contenido de los mismos.

Finalizando septiembre de 1955, el Contralor informa del decreto N° 7.305 insistido por el N° 7.360 mediante el cual se “*autoriza un anticipo de remuneraciones*

¹⁹⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 69.a Extraordinaria, en Martes 22 de Marzo de 1955, pág. 4470.

¹⁹¹ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 62.a Ordinaria, en Miércoles 31 de Agosto de 1955, pág. 2988.

*de los servidores del Estado por el mes de septiembre de 1955*¹⁹², actuación que se reitera con el decreto N° 7.888 insistido por el N° 7890 que “*autoriza anticipo de las remuneraciones de los servidores del Estado por el mes de octubre de 1955*”¹⁹³, es pertinente hacer notar que en ambos, los decretos de insistencia fueron emitidos con tan solo dos días desde que se dictaron los decretos supremos, o sea, probablemente con el conocimiento originario de su ilegalidad por parte del gobierno.

En el año 1956, y tal como hemos visto en párrafos anteriores, se dictan dos decretos que parecen complementarse en cuanto a la función que cumplen, modificando en específico exigencias establecidas por la Ley en materia tributaria; el N° 7.242 insistido por el N° 8.416 “*que autoriza a las Municipalidades que se indican para reemplazar la publicación de los Roles Provisionales de Avalúos por la fijación de carteles, durante sesenta días, en la forma, fecha y lugares que se señalan*”¹⁹⁴ y el N° 9.194 insistido por el N° 9.412 “*que agrega al Decreto Supremo N° 3.406, de 1956, reglamentario de la ley N° 4.174, en lo que respecta a la constitución y funcionamiento de los Tribunales de Reclamos de Avalúos, un nuevo artículo*”¹⁹⁵. En ese mismo período se conocía de la Acusación Constitucional, y en ningún momento se hizo alusión a ellos.

¹⁹² Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, Viernes 30 de Septiembre de 1955, pág. 144.

¹⁹³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 2.a Extraordinaria, en Martes 11 de Octubre de 1955, pp. 195-196.

¹⁹⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 18.a Extraordinaria, en Martes 20 de Noviembre de 1956, pág. 1051.

¹⁹⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 36.a Extraordinaria, en Jueves 13 de Diciembre de 1956, pág. 2129.

Con posterioridad a la Acusación, en febrero de 1957 se informa del decreto N° 9.719 insistido por el N° 1.359 “*que permite y prohíbe la importación de las mercaderías que señala*”¹⁹⁶, situación enmarcada dentro del intervencionismo estatal en la economía, y particularmente, en la fijación de precios para determinados productos.

El 16 de marzo de 1957 el contralor informa de una serie de decretos de diversos ministerios, que fueron en su totalidad insistidos por el N° 2.438 del Ministerio de Hacienda, por la cantidad y detalle consideramos adecuado reproducir íntegramente el párrafo en que se enumeran: “*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley No 10.336, de 29 de mayo de 1952, el Contralor General infrascrito ha tomado razón de los decretos con fuerza de ley Nos. 5|9969, 8|9974, 9|9975 (Hacienda), 7|5707 (Justicia), 12|414 (Economía), 14|909 (Agricultura) y 10|518 (Relaciones), todos de diciembre de 1956 -que fusionan diversos servicios de la Administración Pública- con motivo de haber sido insistidos por decreto N° 2.438, del Ministerio de Hacienda, de 6 de marzo de 1957, suscrito por todos los señores Ministros de Estado, no obstante las representaciones que de los mencionados decretos con fuerza de ley se hizo por oficios Nos. 66.745 (29. XI. 56), 1.824 (9. III. 1957), 66.858 (31. XIII. 56),*

¹⁹⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 1.a Extraordinaria, en Martes 26 de Marzo de 1957, pág. 78.

2.284 (1). I. 57), 66.857 (3i. XII. 56), 2.286 (10. I. 57), 2.242 (10. II. 57), y 11.220 (6. II. 57)¹⁹⁷.

Se presenta en este caso, otra reestructuración de cargos al interior de la Administración Pública, puede que incluso mayor a la que se desarrolló en los primeros años del gobierno, y, en un período en que no existía amenaza alguna ante el hecho de implementar decisiones de ese tipo a través de decretos de insistencia, pues la Acusación Constitucional, a esa altura, se encontraba por completo desestimada.

Finalizan las referencias al Ministerio de Hacienda en Agosto de 1957, con una serie de decretos que reiteran la dinámica intervencionista del gobierno: los decretos N° 6.317 y N° 6.423 ambos insistidos por el N° 6.894 y “*que complementa la lista de artículos de importación permitida*”¹⁹⁸, así como el decreto N° 6.743 “*que complementa la lista de artículos de importación permitida, incluyendo las papas*”¹⁹⁹ insistido por el N° 7.157, y el decreto N° 7.159 “*que complementa la lista de artículos de importación permitida, incluyendo las papas, con Certificado de Necesidad del Ministerio de Economía*”²⁰⁰ insistido por el N° 8.154.

¹⁹⁷ *Ibíd*em, pp. 78-79.

¹⁹⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 47.a Ordinaria, en Martes 27 de Agosto de 1957, pág. 2829.

¹⁹⁹ *Ibíd*em.

²⁰⁰ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 5.a Extraordinaria, en Jueves 10 de Octubre de 1957, pág. 237.

2.8. Ministerio de Economía

El último decreto contenido en la Acusación²⁰¹, y correspondiente al Ministerio de Economía, también dice relación con la fijación de precios, en los siguientes términos: *“Por decreto 402, del año 1955, del Ministerio de Economía, se ordena a la Contraloría dar curso y tomar razón de un decreto por el cual se fija el tipo de cambio de 110 pesos para la carne de cerdo congelada y de ganado vacuno, que se importe por Inaco”*²⁰². El decreto al que hacen referencia es en realidad el N° 441, pues el N° 402 es el decreto insistido y de acuerdo a lo informado por el contralor este *“fija tipo de cambio para la carne de cerdo congelada y ganado ovino”*²⁰³.

Tal decreto no fue el primero en establecer un tipo de cambio determinado por parte del Ministerio de Economía, ni de otorgarle facultades que sobrepasan las atribuciones otorgadas legalmente al Instituto Nacional de Comercio (INACO), ya que a inicios del año 1954 se dictó el decreto N° 1.261 *“que fija tipo de cambio para importaciones de kerosene, petróleo Diesel y combustible”*²⁰⁴, insistido por el N° 1.374. Mientras que en enero de 1956 se dicta el decreto N° 49 *“que faculta al Instituto*

²⁰¹ Y el único que corresponde a este Ministerio dentro de la Acusación.

²⁰² *Acusación...* op. cit., pág. 22.

²⁰³ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 103.a Extraordinaria, en Lunes 16 de Mayo de 1955, pág. 6211.

²⁰⁴ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 46.a Extraordinaria, en Martes 5 de Enero de 1954.

*Nacional de Comercio para distribuir algodón en rama*²⁰⁵ y que fue insistido por el N° 282 del mismo año.

En julio del año 1956, se informa de una manera bastante escueta, de un decreto del Ministerio de Economía identificado con el N° 502 “*que ordena pago de bonificación a la leche*”²⁰⁶, decreto insistido por el N° 693 del mismo año. Resulta arriesgado establecer con certeza que es lo que pretende expresarse con el término “bonificación”.

En el año 1957, específicamente en el mes de abril, nos encontramos con el decreto N° 123 “*que autoriza aplicación de rebaja de pasajes a profesores y estudiantes que se movilicen por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado*”²⁰⁷ y que fue insistido por el N° 185.

Cabe hacer notar, que tal como en la reestructuración de ciertos servicios públicos por parte del Ministerio de Obras Públicas dentro de la Dirección de Obras Ferroviarias, en que tuvo intervención la Subsecretaría de Transportes, también lo hizo

²⁰⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 5.a Tercera Legislatura Extraordinaria, en Martes 3 de Abril de 1956, pág. 189.

²⁰⁶ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 34.a Ordinaria, en Miércoles 11 de Julio de 1956, pág. 1919.

²⁰⁷ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 7.a Extraordinaria, en Miércoles 17 de Abril de 1957, pág. 256.

en el decreto que establecía las rebajas recién expuestas, todo ello en atención a la dependencia orgánica de dicha Subsecretaría respecto del Ministerio de Economía.

Como corolario, y en concordancia con lo expuesto respecto del Ministerio de Hacienda, haremos referencia al decreto N° 808 “*que establece normas de fijación de precios de las industrias farmacéuticas*”²⁰⁸ insistido por el N° 967 del mismo año.

En este caso estamos frente a un decreto que establece normas de carácter general para un determinado rubro productivo, a su vez, un sector clave de la salud pública, lo que resulta problemático, en la medida que un órgano que no maneja los criterios especializados que solo aquellos que se desempeñaban en el ámbito de las políticas públicas de salud pudieron haber conocido a cabalidad, y que solo a través de una Ley que se discutiera en el parlamento podían llegar a establecidos.

²⁰⁸ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 5.a Extraordinaria, en Jueves 10 de Octubre de 1957, pág. 237.

CAPÍTULO III: ¿FUE O NO EXCESIVO EL USO DE LOS DECRETOS DE INSISTENCIA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE IBÁÑEZ?

3.1. Precisiones Estadísticas

Luego de haber realizado una revisión lata a los variados decretos de insistencia, es necesario precisar el hecho de que a pesar de ser cuantitativamente más que los contemplados en la Acusación Constitucional, se considera dicho libelo, la base sobre la cual este trabajo puede ser estructurado adecuadamente, tanto, por la relevancia que aquellos decretos citados en la Acusación tuvieron como sustrato del juicio político, así como por constituir una de las pocas síntesis estadísticas, que como fuente resulta útil para cualquier análisis comparativo ulterior, con otros períodos, y respecto de cada uno de los años en que se emitieron dichos decretos.

En ese sentido, el siguiente esquema, muestra los decretos de insistencia por cada uno de los Ministerios aludidos en la Acusación de 1956, posteriormente, en otro esquema, se dará cuenta además de aquellos que pudieron ser recabados en esta investigación, y cuya fuente principal son los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, ambos año por año, durante el gobierno de Ibáñez;

TABLA 1: Decretos de Insistencia contenidos en la
Acusación Constitucional del año 1956

M./Año	1952	1953	1954	1955	Total
RR.EE.	1	1			2
Interior	4	1		1	6
Tierras		3			3
OO.PP.		1			1
Salud		1	1	3	5
Justicia		1			1
Hacienda				1	1
Economía				1	1
Total	5	8	1	6	20

Es importante señalar que cada uno de los decretos contenidos en la Tabla N° 1, no insistía individualmente un decreto supremo determinado, sino que, en muchos casos, decenas de ellos. En ese orden de ideas, de acuerdo a lo referido en el propio libelo, y según la suma efectuada en base al mismo, fueron 172 los decretos insistidos contemplados en la Acusación, y, que utilizando el esquema anterior son los siguientes:

TABLA 2: Decretos Insistidos contenidos en la
Acusación Constitucional del año 1956

M./Año	1952	1953	1954	1955	Total
RR.EE.	14	1			15
Interior		87	1	3	91
Tierras		59			59
OO.PP.		1			1
Salud		2		1	3
Justicia		1			1
Hacienda				1	1
Economía				1	1
Total	14	151	1	6	172

Sin perjuicio de los resultados recién expuestos, previamente a la enumeración de tales decretos representados e insistidos en la Acusación, se señala lo siguiente:

“Estos decretos, que llevan la firma de todos los Ministros de Estado han sido un recurso continuamente empleado durante el régimen del señor Ibáñez del Campo y, al efecto, podemos decir que, desde noviembre de 1952, fecha en que tomó posesión de su cargo el señor Ibáñez, hasta el mes de junio del presente año, que dictaron 290

decretos que fueron representados como ilegales por nuestro organismo contralor y, de los cuales, se ordenó tomar razón mediante 65 decretos de insistencia”²⁰⁹.

Ahora bien, de acuerdo al cálculo efectuado en base a los oficios remitidos por el Contralor General al Congreso, recabados en esta investigación, desde noviembre del año 1952 en que se produce la asunción del cargo, hasta el año 1958, la totalidad de los decretos de insistencia asciende a la suma de 110, considerando también el año 1956 en que se realizó la Acusación Constitucional, y todos los Ministerios que emitieron originariamente los decretos insistidos, o sea, no tan solo los Ministerios citados en la Acusación Constitucional que han constituido la base de este trabajo.

Lo anterior queda reflejado en la Tabla N°3, a continuación;

²⁰⁹ Desde 1952 a 1956, de acuerdo a los acusadores, se emitieron 65 decretos de insistencia en total. Sin perjuicio de que los contenidos en la Acusación se refieran solo a 20 de ellos. Asimismo los decretos insistidos en ese mismo lapso de tiempo, según los acusadores, corresponden a 290, y los contenidos en la Acusación a 172. De forma tal que los 20 decretos de insistencia habrían insistido el 59,31% del total de Decretos que hasta el año 1956 fueron emitidos, y los otros 45 restantes el 40,59%. De ese modo, es que se hace comprensible porque esos y no otros decretos de insistencia fueron los utilizados por los acusadores, en la medida en que en relación con el resto cuantitativamente resultaron más decisivos. Vid. *Acusación...* op. cit., pág. 19.

TABLA 3: Decretos de Insistencia informados por el Contralor General de la República
a través de Oficios a la Cámara de Diputados²¹⁰

M./Año	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	Total
Justicia	1	3		1				5
RR.EE.	1	7			1	1		10
Trabajo	3	1						4
Defensa	1	1						2
Interior		5	3	1	2	1	4	16
OO.PP.		4	1	1		3		9
Hacienda		3	1	8	2	7		21
Tierras		1		2	1	1		5
Agricultura		1	1	1				3
Educación		3	1	1				5
Economía			2	1	2	4	1	10
Salud			2	7	3	3		15
Minería					1			1
Indeterminado		1	2	1				4
Total	6	30	13	24	12	20	5	110

²¹⁰ Corresponden a los que pudieron ser encontrados en esta investigación en los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados.

3.2. Análisis Comparativo.

Por otro lado resulta conveniente analizar porque debe ser considerado excesivo el uso de los Decretos de Insistencia. En vista de ese objeto, un análisis comparativo con otras administraciones es una vía pertinente para confirmar el hecho de que se utilizaron desmesuradamente.

Haremos pues, referencia en primer término al mandato inmediatamente posterior a la administración de Ibáñez y respecto del cual hemos encontrado variadas fuentes referentes al tema específico de la insistencia ante Contraloría; el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez.

El período de Alessandri Rodríguez se caracterizó por hacer manifiesto un celo inaudito en relación con el respeto al principio de legalidad en la administración pública, en tal sentido es ilustrativo hacer referencia a la obra de Sergio Carrasco²¹¹, quien expresa lo siguiente:

²¹¹ CARRASCO DELGADO, Sergio, *Alessandri, Su Pensamiento Constitucional, Reseña de su Vida Pública*, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello. 1987.

“Alessandri sujetó estrictamente su gestión de gobierno a la Constitución y la ley. Por señalar un aspecto que es muy decidor, la dictación de decretos de insistencia fue casi inexistente; los dictados lo fueron por razones fundadas”²¹².

A continuación el autor cita una nota al pie de la obra de Eduardo Soto Kloss²¹³, autor ya referenciado en la Introducción de este trabajo, y cuyo planteamiento resulta absolutamente necesario considerar en la elaboración de la base comparativa que nos proponemos, y que en concreto señala:

“Que el uso de los DI (Decretos de Insistencia) es un índice sensibilísimo para detectar el grado de respeto que un gobernante tiene del Derecho lo demuestra el estudio comparativo de la dictación de tales actos en los distintos sexenios; baste señalar que en el período de la presidencia de Ibáñez (1952/1958) se dictaron 355 DI; en el de J. Alessandri R. (1958/1964) solamente 3; en el correspondiente a E. Frei (1964/1970) fueron dictados 63, y en 30 meses del actual período ya se han dictado 32 DI.-

Para los sexenios anteriores al actual hemos tenido a la vista las “Memoria Anual de Contraloría General de la República”, desde 1952 a 1970, respecto a los años 1970/XI-XII, 1971, 1972 y 1973 hemos realizado personalmente la investigación, ya

²¹² *Ibíd*em, pág. 50.

²¹³ SOTO KLOSS, Eduardo, “El Decreto de Insistencia ¿Es conforme al Ordenamiento Constitucional?”, *Revista de Derecho Público* N° 15, 1974, pág. 75.

que las Memorias citadas de 1971 y 1972 en este punto no mencionan todos los DI existentes según hemos comprobado teniendo a la vista copia de los DI omitidos.

Debe tenerse presente que a través de un solo DI pueden insistirse innumerables decretos o resoluciones representados por CGR (Contraloría General de la República), por ser ilegales: véase nota 2.-”²¹⁴

De esa forma resulta llamativa la ingente cantidad de decretos entregada por Soto Kloss respecto al gobierno de Ibáñez ascendiente a 353, sin embargo, es preciso recordar que los decretos recogidos en esta investigación se refieren a aquellos que fueron informados a la Cámara de Diputados a través de los oficios registrados en sus Diarios de Sesiones, tomando, en principio, la base ofrecida por la Acusación Constitucional, que se refiere a 65 decretos de insistencia en total al momento de ser iniciada, cifra que resulta ser relativamente más cercana a la recabada en este trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior no deja de llamar la atención de que en todo el gobierno de Frei Montalva se hayan emitido 63 decretos de insistencia, de los cuales muy probablemente tampoco se informaron todos, y que, volviendo al gobierno de Jorge Alessandri hayan sido tan solo 3 los decretos de insistencia emitidos. Lo que confirma el hecho de que el uso de los mismos fue por lo bajo desproporcionado en el período objeto de esta investigación; tanto, en lo que respecta a la excepcionalidad con

²¹⁴ *Ibíd.*

que sustantivamente fueron concebidos, y además, en relación a la cantidad respecto a los gobiernos posteriores.

Asimismo, el autor hace alusión a los decretos de insistencia dictados en el gobierno de Salvador Allende al momento de la publicación del artículo referenciado, administración que si bien los utilizó profusamente, lo hizo en la medida que le permitía responder a las particulares condiciones que rodearon el desempeño de sus iniciativas legales y administrativas, de forma tal que de forma muy probable, su emisión respondiera a factores sustancialmente distintos que los que podrían explicarla respecto al gobierno de Ibáñez. Lo anterior queda delineado con claridad de acuerdo a Edgardo Boeninger, al referirse a la relación del gobierno de la Unidad Popular con la Corte Suprema y la Contraloría:

“Por último, también llegó al punto de ruptura el conflicto entre el Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República, provocado por el uso reiterado de decretos de insistencia. El organismo contralor pasó a integrar la lista de las instituciones descalificadas por la Unidad Popular, en tanto que sus protestas y denuncias (especialmente en contra del decreto que ordenaba tomar razón de la requisición de 43 empresas, el que había sido retenido mientras estuvo en funciones el

*Gabinete Militar) fueron también utilizadas por la oposición en su campaña de deslegitimación del Poder Ejecutivo*²¹⁵.

Ahora bien, aquellos datos corresponden a los gobiernos cronológicamente cercanos al mandato de Ibáñez. Respecto a los anteriores, hay que dar cuenta del hecho de que se encontraba profundamente arraigada la costumbre institucional de dictar decretos de insistencia junto con los decretos que pretendían insistirse, o “decretos nonatos” según se reseñó con anterioridad. Es así que los autores consultados hacen por lo general alusión a ellos²¹⁶²¹⁷, y a la Reforma que elevó el rango de la Contraloría, al de un órgano constitucionalmente autónomo, como el punto a partir del cual se empezaron a tomar en serio las facultades de ésta en la fiscalización de los actos administrativos.

En esa línea, y, en concordancia con la estadística recabada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) respecto a los decretos nonatos, conviene hacer referencia a la contextualización que hace al referirse a los períodos presidenciales en que se dictaron:

²¹⁵ BOENINGER, Edgardo, *Democracia en Chile, Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, 1998, pág. 204.

²¹⁶ FAÚNDEZ, op. cit., pág. 142.

²¹⁷ OBANDO CAMINO, Ivan; ALLESCH PEÑAILLILLO, Johann, “La Contraloría General de la República en Perspectiva Histórica y Comparada”, *Direito, Estado e Sociedade*, 2015, pág. 163. Este trabajo constituye una versión actualizada respecto al citado con anterioridad correspondiente a los mismos autores y al mismo título.

“La actual aplicación de la TdR (Toma de Razón) se puede entender como una consecuencia de la marginación de la CGR entre los años 1920 y 1930. Durante este período, el ejecutivo trató al Contralor General y a la TdR con mucha postergación, lo que fue posible debido a la falta de una clara autoridad e independencia de la CGR. En varias ocasiones, el Ejecutivo recurrió a la emisión de “decretos de insistencia” antes de enviar el decreto original a la Contraloría General para la TdR –un proceso conocido como “decretos nonatos”–. El Gobierno utilizó decretos nonatos en 116 ocasiones entre 1932-37 (Gobierno de Alessandri), en 65 ocasiones entre 1938-41 (administración Aguirre) y en 24 ocasiones en 1942 (el primer año de la administración de Ríos), a menudo a fin de exceder los límites de gasto establecidos en el presupuesto del Estado”²¹⁸.

De esa forma, las cifras guardan cierta proporcionalidad con las obtenidas en relación con el gobierno de Ibáñez en este trabajo, sin embargo, no resulta claro si los “decretos nonatos” constituían la totalidad de los decretos de insistencia emitidos o no. Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en consideración lo expresado en el párrafo recién citado, en tanto que la actitud de “postergación” respecto a la Contraloría se circunscribió a las décadas de 1920 y 1930. En esa línea, el cambio de actitud puede ser explicado atendiendo a la reforma constitucional de la Contraloría realizada el año 1943, y la Acusación Constitucional al Contralor durante el año 1945, lo que en concreto elevó aún más el estándar al que la Administración debía ceñirse:

²¹⁸ OCDE. *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Mejorando la Agilidad Estratégica y la Confianza Pública*, 2014, pág. 107.

“Este episodio político señaló claramente que el Congreso Nacional había elevado la Contraloría a rango constitucional por razones de fondo, vinculadas a un control más estricto de la actividad administrativa tendiente a evitar el abuso de los amplios poderes delegados al Presidente de la República por el Congreso Nacional, pudiendo aquélla ir en ciertos casos más allá del control de juridicidad meramente formal y objetivo de los actos de la Administración del Estado. Asimismo, estableció que el Contralor General podría contar a futuro con el respaldo parlamentario en esta nueva forma de desempeñar sus funciones institucionales, ya que la reforma constitucional en comento había marcado un antes y un después respecto de las dos áreas de política pública que habían motivado la acusación constitucional referida supra”²¹⁹.

En específico las atribuciones que se reconocieron a través de la reforma en comento, son en líneas generales las siguientes:

“Esta reforma constitucional discurrió sobre tres grandes objetivos: fortalecer la potestad legislativa del Presidente de la República en materia de creación de gasto público; circunscribir la potestad administrativa del Presidente de la República en las mismas materias y reforzar las atribuciones fiscalizadoras, contables y jurisdiccionales de la Contraloría en materia de recursos y fondos públicos. Originalmente, ella

²¹⁹ OBANDO CAMINO; ALLESCH PEÑAILILLO, op. cit., pág. 165.

perseguía solamente fortalecer la iniciativa legislativa del Presidente de la República en materias administrativas, mediante la concesión de una iniciativa exclusiva, pero durante el íter legislativo esta iniciativa exclusiva fue extendida a la alteración de la división política o administrativa y la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados. Asimismo, se circunscribió la potestad administrativa de aquél a través de la creación del decreto de emergencia económica, debido al abuso del decreto de insistencia en el pasado. Finalmente, se reforzaron las atribuciones antedichas de la Contraloría, mediante la concesión de autonomía constitucional a esta última, la que le permitiría ejercerlas sin interferencia de otras autoridades o poderes²²⁰.

Los cambios institucionales, en la etapa en que se desarrolló la Administración de Ibáñez, ya se encontraban asentados, así como la doctrina referente a que los actos administrativos que sustantivamente (y no solo formalmente) contravinieran la Constitución y las leyes, podían, no solo ser observados y representados por el Contralor, sino que también producirían una consecuencia eventual a la administración, que sería responsable ante el Parlamento por su dictación.

En ese orden de ideas, es que con mayor razón puede considerarse desproporcionado el uso de la insistencia en el período en estudio, atendiendo a la

²²⁰ OBANDO CAMINO, Ivan; ALLESCH PEÑAILILLO, Johann. “La Contraloría General de la República en Perspectiva Histórica y Comparada”, *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*, Contraloría General de la República, 2012, pág. 73. Primera versión del trabajo citado anteriormente y elaborado para el Libro Conmemorativo de los 85 años de la Contraloría.

etapa de desarrollo institucional de la Contraloría, y de las atribuciones que el Congreso Nacional ya había hecho valer en un caso que resultó ser paradigmático en la determinación de las facultades que le fueron reconocidas. Sin perjuicio de que estadísticamente los decretos de insistencia, hasta por lo menos el primer año de la administración de Juan Antonio Ríos podrían haberse considerado normales.

Con referencia al gobierno inmediatamente anterior al de Ibáñez, de Gabriel González Videla, podemos señalar el uso específico de la insistencia en un asunto determinado, y que hemos extraído de sus Memorias²²¹:

“Los empleados municipales habían iniciado un paro para protestar por la demora de un proyecto de ley que los beneficiaba. Por su parte, los empleados de Beneficencia iniciaron una huelga el mismo día de mi llegada y los ferroviarios tenían anunciado un paro por cuarenta y ocho horas.

Acepté ser árbitro en la huelga de la Beneficencia, con lo que el conflicto terminó de inmediato. También obtuve que los ferroviarios suspendieran su movimiento, bajo la promesa de apurar el despacho del proyecto económico.

²²¹ GONZÁLEZ VIDELA, Gabriel, *Memorias*, Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1975.

Además, mediante la dictación de un decreto de insistencia, solucioné el conflicto del personal del transporte colectivo, ordenando el pago de la gratificación que se les adeudaba²²².

Es pertinente recordar que a esa altura el reconocimiento constitucional de la Contraloría ya se encontraba en marcha, así como las facultades respecto a gastos al ejecutivo, y como se hizo referencia con anterioridad, precisamente para que el uso de la insistencia no se convirtiera en un instrumento cotidiano en la administración del Estado. De esa forma, es claro que en los hechos, su dictación no parecía ser algo relevante en su actuación administrativa.

²²² *Ibíd*em, pág. 1002.

CONCLUSIONES

De acuerdo a las precisiones estadísticas ofrecidas en el tercer capítulo de este trabajo, así como al análisis comparativo con las otras administraciones. Podemos decir que el uso del decreto de insistencia como una herramienta que garantizó la ejecución de actos administrativos determinados, y la concreción de políticas públicas que de haber seguido el conducto regular respecto a las materias que regulaban, así como el contenido específico de dicha regulación, por lo menos en los primeros gobiernos en ejercicio luego de la creación de la Contraloría, y con seguridad hasta el primer año del gobierno de Juan Antonio Ríos, fue corriente y profusa.

De lo anterior da cuenta el hecho de que en la mayoría de las fuentes consultadas, se haga referencia a los “decretos nonatos”, sin hacer una distinción precisa respecto a si estos constituían la totalidad de los decretos de insistencia emitidos o no. Y el hecho de que la situación haya alcanzado un punto de inflexión durante el año 1945, cuando en base a las modificaciones efectuadas a la Contraloría a través de su reconocimiento constitucional en el año 1943, se acusó constitucionalmente al Contralor en ejercicio.

De esa forma, las atribuciones de la Contraloría fueron definidas con mayor claridad y se convirtieron en un desincentivo directo a la utilización de los decretos de insistencia. En ese sentido las fuentes consultadas concuerdan en el hecho de que significó un cambio de paradigma en la relación institucional que habría de mantener hacia adelante el gobierno con la Contraloría.

En ese orden de ideas, la exposición que se hace en el desarrollo de esta investigación, o sea, en el análisis de los decretos correspondientes a aquellos ministerios que formaron parte de la Acusación Constitucional (y de otros decretos de los mismos ministerios además de los contenidos en dicha acusación), sin perjuicio de que en otros ministerios también fueron emitidos, da cuenta de que no existió una mínima prevención por parte de Ibáñez, en orden a restringir su uso, o por lo menos, utilizar otras herramientas con las que a esa altura ya disponía el gobierno, para darles un cauce que no deviniera en la consecuencia política que significó la Acusación, pues, si bien esta fue desestimada, su interposición marcó la derrota definitiva de la administración en ejercicio, en pos de llegar a constituir una fuerza política estable y duradera.

En relación a lo anterior, podría decirse que marcó el principio del fin de la coalición que llevó a Ibáñez al poder, y lo que él fue capaz de representar en su candidatura; un político que pretendió perfilarse como una figura alejada del establishment, y de la decadencia que había desencadenado el último gobierno radical

en la percepción que tenía la sociedad civil de los partidos políticos como agentes que solo servían a intereses egoístas, o que no podían organizarse adecuadamente a fin de constituir una opción que realmente garantizara gobernabilidad al país.

De esa forma el candidato pareció suplir las deficiencias exhibidas por el resto de las fuerzas políticas. Pero no fue capaz de darle un contenido ideológicamente relevante a su administración, o sea, un sustento que fuera más allá del apoyo circunstancial que en un principio obtuvo, ni tampoco de generar las condiciones para llevar adelante las políticas públicas que sus electores tuvieron en mente al ascenderlo, a ostentar el cargo de Presidente de la República.

En consecuencia, el período en estudio se caracteriza por dar un nuevo impulso a los partidos como entes eficaces a la hora de concretar decisiones políticas que eran percibidas como necesarias por la población, y, que de no ser por la operatividad que éstos habían desarrollado dentro del sistema institucional chileno, especialmente por la forma en que se encontraba conformado el parlamento, no habrían sido posibles; lo anterior queda de manifiesto en las dificultades del gobierno de Ibáñez para implementarlas, y como intentó a través de los decretos de insistencia que la voluntad expresada en diversas decisiones de su administración pudiera, en alguna medida, prevalecer.

BIBLIOGRAFIA

BÉRMUDEZ SOTO, Jorge, "Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos", ¿Qué queda de la nulidad de derecho público? *Revista de Derecho*, Vol. XXIII, N°1, Julio de 2010.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *El Parlamento y el Hecho Mundial de la Gran Minería del Cobre Chileno*, Tomo Primero, Sección Estudios, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1972.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia del Decreto N° 526, Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*, Bogotá, 30 de abril de 1948.

BOENINGER, Edgardo, *Democracia en Chile, Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, 1998.

CALDERA DELGADO, Hugo, "Juridicidad, legitimidad y principios generales de derecho", *Revista de Derecho Público*, No. 51/52 (1992).

CARRASCO DELGADO, Sergio, *Alessandri, Su Pensamiento Constitucional, Reseña de su Vida Pública*, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello, 1987.

COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965, pág. 1100.

CONCHA MACHUCA, Ricardo, "El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público", *Revista de Derecho* (Valdivia), Volumen XXVI N°2, 2013.

FAÚNDEZ, Julio, *Democratización, Desarrollo y Legalidad, Chile, 1831-1973*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

FERMANDOIS, Joaquín. *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004.

GARCÉS, Joan E., *Soberanos e Intervenidos, Estrategias Globales, Americanos y Españoles*, Siglo XXI de España Editores, 2008.

GONZÁLEZ VIDELA, Gabriel, *Memorias*, Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1975.

MOULIAN, Tomás. "El Gobierno de Ibáñez (1952-1958)", *Material Docente sobre Historia de Chile*, Programa Flacso-Santiago de Chile, Número 2, Enero 1986.

OBANDO CAMINO, Iván; ALLESCH PEÑAILILLO, Johann, “La Contraloría General de la República en Perspectiva Histórica y Comparada”, *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*, Contraloría General de la República, 2012.

OBANDO CAMINO, Iván; ALLESCH PEÑAILILLO, Johann, “La Contraloría General de la República en Perspectiva Histórica y Comparada”, *Direito, Estado e Sociedade*, 2015.

OCDE. *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Mejorando la Agilidad Estratégica y la Confianza Pública*, 2014.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “El Principio de la Juridicidad”, *Revista de Derecho Público*, No. 62, 2000.

SOTO KLOSS, Eduardo, “La nulidad de derecho público referida a los actos de la Administración”, *Revista de Derecho de la Universidad de Valparaíso*, XVI (1991-1992).

SOTO KLOSS, Eduardo, “El Decreto de Insistencia ¿Es conforme al Ordenamiento Constitucional?”, *Revista de Derecho Público* N° 15, 1974.

TAPIA OLMOS, Julio. *Revisión histórica y legislativa del derecho a la salud en Chile*, 2015, pág. 62. Disponible en: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/130057>

VARGAS DELGADO, Iris, “El decreto de insistencia y la doctrina Mewes: límites del decreto supremo y la nulidad de derecho público Ipso Jure en la Constitución de 1925”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27, N°2, Año 2000.

TEXTOS NORMATIVOS:

CONSTITUCIONES

CHILE, 1833, Constitución Política de la República de Chile, 25 de mayo de 1833. Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535&tipoVersion=0>. Última versión: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>.

CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

CHILE. Ministerio del Interior. 1925. Constitución Política de la República de Chile. 18 de septiembre de 1925. Texto original: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386&tipoVersion=0>.

Constitución Política de la República de Chile promulgada el 18 de Septiembre de 1925, Imprenta Universitaria.

LEYES Y OTROS DECRETOS

LEY CHILE, Decreto con Fuerza de Ley N° 256, 1953, Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5219&idParte=&idVersion=1953-07-29>.

LEY CHILE, Ley N° 8.282 de 1945. Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=258959&idParte=&idVersion=1945-09-24>.

MINISTERIO DE HACIENDA, Decreto con Fuerza de Ley N° 211 de 21 de Julio de 1953. Biblioteca del Congreso Nacional.

MINISTERIO DE HACIENDA, Decreto con Fuerza de Ley N°287, 4 de Agosto de 1953.

ANEXO 1

Artículos citados de la Constitución de la República de Chile de 25 de Mayo de 1833.

1. Los artículos considerados para graficar las similitudes y diferencias de esta Carta Fundamental con la Constitución de 1925, en relación con la forma en que habría de operar el principio de legalidad:

Artículos 159 y 160. Capítulo XI (Disposiciones Generales).

Art. 159. *“Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones a su nombre. La infracción de este artículo es sedición”.*

Art. 160. *“Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretesto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que espresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.*

ANEXO 2

Artículos citados de la Constitución de la República de Chile de 25 de Mayo de 1925.

1. El considerado para definir la facultad reglamentaria autónoma que en la Constitución de 1925 se reconocía al Presidente de la República.

Artículo 72. Capítulo V (Presidente de la República)

“Son atribuciones especiales del presidente:

... 2.a Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;”

2. El considerado para dar cuenta del principio de legalidad.

Artículo 4°. Capítulo I (Estado, Gobierno y Soberanía).

“Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.

3. El considerado en atención al reconocimiento de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en la Constitución de 1925, reconocimiento que, relacionado con el principio de juridicidad reconocido en el artículo cuarto, aportaba sólidas bases para cuestionar la legalidad y constitucionalidad de diversos actos administrativos en el gobierno del Presidente Ibáñez.

Artículo 86. Capítulo VII (Poder Judicial).

“La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones.

La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal, contrario a la Constitución. Este

recurso podrá deducirse en cualquier estado del juicio, sin que se suspenda su tramitación.

Conocerá, además, en las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales de Justicia que no correspondan al Senado”.

4. A propósito de la insistencia de diversos decretos supremos que impusieron nuevas cargas impositivas o exenciones a determinados productos, en abierta infracción al principio de legalidad en materia tributaria:

Artículo 45 Inciso Tercero. Capítulo IV (Congreso Nacional)

“Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados”.

5. En consideración a lo expuesto en el artículo de la profesora Iris Vargas, se hace alusión al artículo respecto del cual se expresa que sólo los decretos supremos serían susceptibles de ser insistidos, y que de acuerdo a la interpretación del Contralor se encontraban definidos en la Constitución.

Artículo 75. Capítulo V (Presidente de la República).

“Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito”.

6. El relacionado con la Nulidad de Derecho Público, para considerarla operativa ipso iure en ciertos casos determinados, lo que de acuerdo a lo planteado por la profesora Iris Vargas puede colegirse de la normativa contenida en el artículo 23, en referencia al artículo cuarto del mismo texto constitucional, en el siguiente sentido:

Artículo 23. Capítulo III (Garantías Constitucionales).

“Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno”.

ANEXO 3

Artículos citados de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

1. Los considerados para graficar las similitudes y diferencias de esta Carta Fundamental con la Constitución de 1925, en relación con la forma en que habría de operar el principio de legalidad, así como la Teoría de Nulidad de Derecho Público:

Artículos 6° y 7°. Capítulo I (Bases de la Institucionalidad).

Artículo 6°: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

Artículo 7°: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

