



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Ciencias del Derecho

**“LA CONTRALORÍA EN DICTADURA: UN INTENTO DE LEGITIMACIÓN
NORMATIVA DE UN RÉGIMEN DE FACTO”**

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

FRANCISCO DANIEL CASTILLO MORA

18.636.279-9

Profesora guía: DRA. SOFÍA CORREA SUTIL

SANTIAGO

2021

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las personas entrevistadas para esta investigación, por compartir experiencias y anécdotas invaluable para su desarrollo. A Olga Feliú de Ortúzar, Robert Barros, Arturo Aylwin y Alicia de la Cruz.

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I: La Contraloría General de la República: origen histórico-político y funciones	9
1. Antecedentes Históricos y Políticos	12
2. Marco Normativo, Funciones y Organización Interna	23
3. Importancia de la Contraloría General de la República en el funcionamiento regular del Estado	29
Capítulo II: Transformaciones del sistema legal y constitucional chileno	31
1. La Dictadura Militar 1973-1980	34
2. El poder total	37
3. La destrucción de la Constitución	40
4. Organizando el poder dictatorial	43
5. Separación de Poderes y Legislación	46
Capítulo III: La Contraloría: funcionamiento durante la Dictadura	54
1. Una nueva institucionalidad	55
2. De los Decretos Leyes	59
3. Un último bastión	62
4. “Registrar para la Historia”	65
5. Nueva normativa de la Contraloría General de la República	68
6. “¿Tomar razón de qué?”	74
Capítulo IV: Crisis de 1978: la Consulta Nacional y la caída del Contralor General	79
1. La Asamblea General de la OEA en Chile	80
2. Una noche de antorchas	82
3. La condena de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU	84
4. Plebiscito o Consulta Nacional	85
5. La negativa del Contralor General de la República	89
6. Un nuevo Contralor General para Pinochet	95
Conclusiones	99
Anexos	102
Fuentes Bibliográficas	104

INTRODUCCIÓN

La investigación que a continuación se presenta tiene por tema principal el poder y sus mecanismos de control. A través de la narración histórica, hemos intentado reconstruir la historia de la Contraloría General de la República entre el golpe de Estado de 1973 y la celebración de la Consulta Nacional de 4 de enero de 1978.

La Contraloría surge en el país en aras del control que se ejerce desde el Estado sobre la Administración, específicamente sobre las políticas públicas y el gasto correlativo. En tanto órgano de control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, corresponde a la Contraloría la toma de razón de aquella normativa que debe ser visada para otorgarle validez dentro del ordenamiento jurídico chileno. Con el inicio de la Dictadura en 1973, en un intento constante de legitimación, tanto en el escenario interno como dentro de la comunidad internacional, la Junta de Gobierno decidió mantener funcionando a la Contraloría, modificando su normativa interna y permitiendo que continuara ejerciendo sus funciones de control de la legalidad de los actos administrativos.

¿Por qué la Dictadura, que concentraba el poder político y administrativo del país mantuvo a la Contraloría en funcionamiento?, ¿cuál era la extensión del poder de control de la institución sobre el nuevo gobierno?, ¿qué función cumplía la Contraloría dentro del esquema de dominación de la Junta de Gobierno?, ¿qué pasó cuando el Contralor se negó a tomar razón de un acto del Poder Ejecutivo? Estas son algunas de las preguntas que hemos intentado responder en el presente trabajo, que dan cuerpo a la investigación y permiten una narración cronológica del periodo, al ser intercaladas con la normativa respectiva, diversas fuentes escritas y entrevistas a altos funcionarios de la Contraloría y académicos conocedores de la estructura jurídica interna de la Dictadura.

La investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos. El primero de ellos trata los orígenes históricos y políticos de la Contraloría General de la República, enmarcados en la evolución de la fiscalización y control del quehacer del gobierno, desde tiempos coloniales hasta la Dictadura iniciada en 1973. El capítulo también da cuenta de la estructura orgánica de la institución y la normativa que la regula, así como las razones de su existencia dentro del ordenamiento jurídico chileno.

El segundo contiene una reconstrucción histórico-jurídica del complejo proceso de transformaciones que experimentó el sistema constitucional y legal chileno durante el periodo comprendido entre 1973 y 1980. Lo anterior en razón de las modificaciones que sufrió la Constitución Política del Estado durante aquellos años, en manos de la Junta de Gobierno, de la mano de la dictación de una abultada normativa dictatorial.

En el tercer capítulo de la investigación da cuenta de la importancia para la Dictadura en la continuidad del funcionamiento de la Contraloría, lo que constituyó un intento de legitimar normativamente los actos del gobierno de la época, mediante la toma de razón de la normativa producida por el gobierno.

El cuarto capítulo narra los hechos que desencadenaron la decisión de celebrar una “Consulta Nacional” en 1978, y cómo la negativa de tomar razón del Decreto que convocaba a la elección significó la salida del Contralor Héctor Humeres y su reemplazo por Sergio Fernández, quien sí tomó razón del Decreto y permitió así la celebración de a Consulta.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones de la investigación y dos anexos informativos, correspondientes a la evolución histórica de las instituciones dedicadas al control de los actos y gastos de la administración y la estructura orgánica de la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO I

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: ORIGEN HISTÓRICO-POLÍTICO Y FUNCIONES

Difícilmente se podría entender el funcionamiento de la Administración del Estado en Chile sin atender a la función que la Contraloría General de la República (en adelante, la Contraloría) desempeña en la “fiscalización de las actuaciones de todos los servicios que integran dicha Administración, ya sean centralizados o descentralizados, con miras a tutelar la legalidad de sus actuaciones, su ajuste a la ley de presupuestos y la probidad administrativa.”¹ Y es que la Contraloría se ha convertido, en sus casi 90 años de existencia² en un testigo y actor privilegiado de los principales acontecimientos jurídicos de nuestra historia institucional reciente, debido al rol preponderante que el ordenamiento jurídico le ha encargado.

Emplazada justo en frente del Palacio de La Moneda –sede del Poder Ejecutivo, encargado de la Administración del Estado– y tan sólo separados por la calle Teatinos, en pleno Barrio Cívico de Santiago, el edificio que alberga a la Contraloría parece no sólo vigilar en sede jurídica los actos del Poder Ejecutivo y de las innumerables reparticiones que conforman al Estado chileno –y que dependen de aquél–, sino que incluso parece vigilar en forma física cada movimiento del Presidente de la República.³ Interesante metáfora que permite ilustrar las funciones que la Constitución Política de la República y la Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República ponen en manos de la institución.

La propuesta que presento en el primer capítulo de la investigación se encuentra organizada en tres partes: una *primera parte* dedicada a un sucinto relato histórico del devenir de las diversas instituciones –tanto coloniales como republicanas– de fiscalización, administración y control que recorren la historia del país, comenzando en la Colonia con los oficiales nombrados por el Cabildo

¹ Tomassini, Luciano en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Conmemoración por su 75° aniversario de vida institucional, Santiago de Chile, 2002, p. 482.

² La Contraloría General de la República se creó mediante el D.F.L. N° 400 bis de 26 de marzo de 1927, modificado por el D.F.L. N° 2.960 de 30 de diciembre del mismo año, éste último a su vez modificado por el D.F.L. N° 258 de 26 de junio de 1932 y el Decreto Orgánico N° 935, de 30 de abril de 1933, para obtener consagración de rango constitucional mediante la reforma a la Constitución operada por la Ley N° 7.727, de 23 de noviembre de 1943. Ver Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969. pp. 372 y 373.

³ La idea se puede encontrar en Jocelyn-Holt, Alfredo, *La Contraloría General de la República: su sentido histórico*, Santiago, Revista de Estudios Públicos, N° 137 (verano 2015), p. 135.

de Santiago y dependientes de la Real Audiencia, encargados de velar por la probidad en el uso de las Cajas Reales, transformados luego por obra del gobierno de O'Higgins, en los albores de la República,⁴ en la Contaduría Mayor de Cuentas, institución que a su vez se convertiría en el Tribunal Mayor de Cuentas, para más tarde dividirse en una Comisión de Rezagos, una inspección de Cuentas y una Mesa de Residencia, órganos que con el tiempo se fusionaron para formar la Contaduría Mayor y el Tribunal Superior de Cuentas, pasaron más tarde a formar una Corte de Cuentas, hasta llegar al decimonónico Tribunal de Cuentas; todas estas instituciones que, en palabras de Jocelyn-Holt, “prefiguran pero no devienen en esta instancia que nos interesa analizar”⁵; este relato histórico termina en la Contraloría y se encuentra hilado por un recorrido por las normas que rigieron su creación en 1927, transformándose de una institución con mera consagración legal a una con rango constitucional en 1943.

La segunda parte presenta una enunciación de las normas que componen el marco normativo actual de la Contraloría, describe sus funciones y explica su forma de funcionamiento, con especial énfasis en el mecanismo de control de legalidad de los actos de la Administración, denominado “toma de razón”.

En la tercera parte se presenta una mirada global a la importancia del rol que la Contraloría juega en el funcionamiento regular del Estado democrático de Derecho, para así explicar en los próximos capítulos cuál fue el rol que desempeñó durante el primer lustro de la Dictadura de Pinochet.

Cualquier intento responsable de proponer una reconstrucción histórica de las instituciones que antecedieron a la Contraloría en su función controladora y fiscalizadora de los actos de la Administración no puede pasar por alto algunos antecedentes previos que resultan fundamentales al momento de explicar por qué es necesaria una Contraloría en el Estado chileno, qué transformaciones ha sufrido la noción de fiscalización a lo largo de nuestra historia institucional, cuáles han sido los cambios que ha experimentado la normativa que rige a la Contraloría y cómo han variado sus funciones en el tiempo. No obstante uno de los objetivos del capítulo es un análisis de historia institucional, dar respuesta a las interrogantes formuladas anteriormente es un ejercicio

⁴ Silva, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969. pp. 369.

⁵ Jocelyn-Holt, Alfredo, (2015), *op. cit.* p. 135.

que no puede prescindir de nociones formuladas al alero de la filosofía política y el derecho, que cobijaron el surgimiento de la Contraloría como una “institución republicana”⁶, comprendiendo su historia dentro de un contexto cultural, social y político que piensa y se desenvuelve basado en ciertas ideas y conceptos –el Estado Constitucional de Derecho, la razón de Estado, los Derechos Fundamentales, entre otros– que le dan contenido al ideario republicano que permiten el surgimiento del Estado moderno en Chile. El presente capítulo pretende, por lo tanto, esbozar una caracterización tanto histórica como jurídica de la Contraloría, guiada por la historiografía, la filosofía política y el derecho.

Existe al menos dos antiguos estudios sobre la Contraloría: el primero se lo debemos al destacado profesor y hombre público –que llegaría a ser Contralor General de la República– Enrique Silva Cimma, quien sistematiza de manera acabada la historia de la Contraloría y analiza de forma global el desarrollo de su marco normativo. En 1945 dedicó su memoria de grado⁷ al estudio del tema –que le vale el honor de ser considerada patrimonio histórico por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile–, y si bien su obra es referencia obligada para todo aquel que pretenda estudiar la historia de la Contraloría, se encuentra por razones evidente desactualizada en lo tocante al marco normativo. El segundo autor que estudió la Contraloría en Chile es el historiador y cientista político Paul Drake, quien en su obra *The Money Doctor in The Andes*⁸, analiza la misión Kemmerer entre 1923 y 1933, y examina el caso de la Contraloría chilena a propósito de la modernización del aparato estatal que dicha misión propuso al gobierno de la época y su impacto en el desarrollo de nuestro país.

La primera parte del capítulo –correspondiente a los antecedentes históricos– se orienta en la obra de Silva Cimma, tomando los elementos históricos y actualizando los relativos al marco normativo de la Contraloría, siempre considerando que un tratamiento acabado del tema escaparía de las pretensiones de esta investigación y la desviaría de su objetivo original. La mencionada actualización de los elementos normativos se realiza mediante la remisión a la propia normativa que

⁶ Jocelyn-Holt, Alfredo, (2015), op. cit, p. 138.

⁷ Ver Silva Cimma, Enrique, *La Contraloría General de la República*. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1945. Disponible para ser consultada en la Biblioteca Central de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

⁸ Drake, Paul, *La Misión Kemmerer en Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento 1925-1932*, Cuadernos de Historia N° 4, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, Julio de 1984.

regula a la Contraloría y a las publicaciones especiales que ha editado la propia institución, en conmemoración del aniversario de su fundación.⁹ La última parte del capítulo se encuentra guiada por el análisis que realiza Drake, que permite ilustrar el contexto en el cual surge la institución y su importancia en nuestro sistema político.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS

Para conocer a las instituciones que habrían prefigurado a la Contraloría es necesario remitirse a la Colonia, periodo durante el que “existieron diversos organismos encargados de fiscalizar principalmente la percepción de los tributos e impuestos”¹⁰, entre los cuales el primero fue un grupo de “cuatro oficiales encargados de velar por el correcto uso de las Cajas Reales. Estas funciones, junto con otras, se radican en 1567 en la Real Audiencia de Santiago, encargada de ejercer la administración financiera de la Capitanía General, de velar por el comportamiento de los agentes reales y de garantizar el ejercicio regular de sus atribuciones públicas”¹¹, plasmándose de esta forma una importante y naciente preocupación de la metrópolis por la probidad en el desempeño de los funcionarios reales no sólo (aunque principalmente) en tanto administradores financieros del patrimonio del Fisco Real destinado a los gastos de la Capitanía, sino también en el desempeño de sus funciones de manera correcta entendida como ajustada a la normativa vigente. Góngora, no obstante, nos da luces de lo enjuto que sería el patrimonio sujeto a esta vigilancia, señalando que durante la Colonia “Chile era para España ‘el antemural del Pacífico’ y por eso había que mantenersele, a pesar de que su aporte financiero al Fisco Real era escaso y a veces deficitario”.¹²

Con el advenimiento de los Borbones al trono español y las reformas implementadas en la metrópoli, se importó a América un nuevo concepto político y una nueva forma de gobierno, denominada *Despotismo Ilustrado*, enmarcado en “cambio esencial en la cultura española”¹³, que de

⁹ Cada 10 o 15 años la Contraloría General de la República ha editado obras conmemorativas en el aniversario de su fundación, que contienen tanto reflexiones históricas como jurídicas relativas a ella y un compilado normativo de las últimas modificaciones legislativas realizadas en su ámbito.

¹⁰ Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969. p. 369.

¹¹ Tomassini, Luciano en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Conmemoración por su 75° aniversario de vida institucional, Santiago de Chile, 2002, p. 482.

¹² Góngora, Mario, *Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 2011. p. 65.

¹³ Eyzaguirre, Jaime, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1981. p. 41.

acuerdo a Eyzaguirre se tradujo en que “la corona acentúa su poderío dentro del Estado en desmedro de los antiguos derechos de la comunidad. Se procura sustituir la antigua concepción patrimonial de la monarquía por un régimen unificador de los diversos reinos bajo un gobierno centralizado.”¹⁴

El *Despotismo Ilustrado* en América “se caracterizó no solamente por medidas administrativas fiscales, eclesiásticas y educacionales...”¹⁵; es en esta época que se produce una profundización en la preocupación por el control de la actividad de la administración de los territorios españoles en América, siendo transferidas las funciones de los ya mencionados oficiales de la Real Audiencia a la Contaduría Mayor de Cuentas, recientemente fundada mediante Cédula Real datada con fecha 19 de abril de 1768.¹⁶ La nueva institución estuvo durante 52 años a cargo de “facultades amplísimas aún en materias que no eran de mera contabilidad”¹⁷, en otras palabras “el nuevo Contador tomará, liquidará y fenecerá las cuentas del mismo Reino de Chile de todos los ramos de la Real Hacienda que pertenezcan a S.M., como también las penas de cámara, gastos de justicia, propios, sisas y todas las demás que daban y estén obligados a dar los oficiales reales, tesoreros, veedores, arrendadores, administradores, fieles, corregidores, depositarios y demás personas de cualquier estado y condición que sean, a cuyo cargo estuvieren o hubieren estado las administraciones de las citadas rentas o imposiciones y de otras cualesquiera, de cualquier naturaleza que sean, que directa o indirectamente hayan pertenecido, pertenezca o pertenecieren a la Real Hacienda, así de las que se hallan establecidas como de las que en adelante se impusieren, sin excepción de las que correspondan y estén concedidas por S.M. a las villas o lugares de dicho Reino”.¹⁸ La labor de la Contaduría no estuvo, sin embargo, libre de miradas recelosas por parte de los antiguos funcionarios a cargo de la fiscalización –pertenecientes a la Real Audiencia– ni de los obligados a rendir cuentas¹⁹; la historia de la institución no se encuentra exenta de altercados y problemas, y de acuerdo con Silva, su creación “respondió a la idea de reestructurar la administración indiana sobre bases de una mayor independencia y, como contrapartida, de mayor responsabilidad de las autoridades territoriales”.²⁰

¹⁴ *Ibíd.* pp. 42-43.

¹⁵ Góngora, Mario, (2011). *op. cit.* p. 65.

¹⁶ Silva, Fernando, *La Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile*, Estudios de Historia de las Instituciones políticas y sociales N°2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1967, p. 125.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 120.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 120-121.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 126.

²⁰ *Ibíd.*, p. 167.

Con la Independencia se complejiza la estructura de la administración del incipiente Estado y en 1820 se crea, mediante un Senadoconsulto dictado por O'Higgins con fecha 8 de junio de 1820, el Tribunal Mayor de Cuentas.²¹ Si bien el órgano tuvo una corta vida –sólo se mantiene vigente hasta 1828–, con él se incrementó el número de atribuciones relativa al control del ingreso y la inversión de los fondos públicos de la naciente República, introduciéndose un procedimiento legal que resulta de suma importancia para el desarrollo de la presente investigación: la “*toma de razón*” quedó establecida en el Senadoconsulto que creaba al Tribunal Mayor de Cuentas, y se refería en un primer momento “sólo al movimiento del tesoro público”²², y que fue modificada por Decreto Supremo de 7 de diciembre de 1828, firmado por el Presidente Francisco Antonio Pinto, reemplazándose por tres órganos diferentes: una Comisión de Rezagos, una Inspección Central de Cuentas y una Mesa de Residencia.²³ Silva Cimma señala que “el primero de éstos era de carácter transitorio, encargado de examinar y finiquitar las cuentas pendientes en el término de un año, cesando en sus funciones una vez cumplido su cometido. Los otros dos eran permanentes y tenían por objeto fiscalizar las cuentas que le deberían remitir las oficinas pagadoras y recaudadoras”.²⁴ La Inspección Central de Cuentas y la Mesa de Residencia “examinaban las cuentas que estaban obligadas a presentar oportunamente las oficinas pagadoras y recaudadoras del Estado”²⁵; en la misma línea, Silva Cimma señala que a la primera de éstas “se le asignaba el control jurídico de los actos de administración que decían relación con el Tesoro Público, mediante la toma de razón de dichos actos y su representación en caso de que no se ajustaran a las disposiciones legales pertinentes”.²⁶

En 1839, un Decreto Supremo de 18 de mayo firmado por el Presidente Joaquín Prieto crea la Contaduría Mayor y el Tribunal Superior de Cuentas²⁷ –que reemplazarían a los tres órganos mencionados anteriormente– y “se le facultó [a la Contaduría Mayor] para tomar razón de las leyes, decretos, reglamentos, presupuestos de gastos y resoluciones administrativas que comprometieran

²¹ Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo chileno y comparado. El servicio público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995. p. 237.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*, p. 369.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Heise, Julio, Historia de Chile. *El Periodo Parlamentario 1886-1925.*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974, p. 308.

²⁶ Silva Cimma, Enrique, (1995), *op. cit.* p. 237.

²⁷ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.*, p. 369.

fondos públicos o tuvieran relación con la Hacienda Pública”²⁸. La Contaduría Mayor tenía como misión “tomar razón de leyes, decretos, reglamentos, presupuestos de gastos y resoluciones que comprometieran fondos públicos”²⁹, pudiendo *representar* al Poder Ejecutivo los mencionados decretos en caso de no encontrarse conforme a derecho, habilitando a este último ordenar su tramitación, y debiendo hacerlo así la Contaduría, pero dando cuenta de ello al Congreso Nacional para hacer efectiva de esta manera la responsabilidad personal de los ministros en caso de haberse presentado un decreto de insistencia sobre una actuación contraria a derecho.³⁰ Silva Cimma señala que en este acto podemos ver el origen de los llamados decretos de insistencia, contenidos actualmente en el artículo 10 de la Ley 10.336 que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría, antiguo artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, modificada en este sentido en mayo de 1952.

Entre las funciones que se le encargaron a la Contaduría Mayor también podemos mencionar “calificar fianzas que deberían rendir ciertos funcionarios públicos, requerir el oportuno rendimiento de cuentas, imponer multas a los funcionarios públicos que no rendían las cuentas legalmente” y “la facultad de emitir informes que solicitaran los Ministerios y Tribunales de Justicia”.³¹ El Tribunal Superior de Cuentas, por su parte, operaba como contrapeso al poder de la Contaduría Mayor, funcionando como tribunal de alzada de los juicios incoados por el Contador Mayor en primera instancia –en su rol de Juez de Cuentas–, quien ejercía funciones de tipo judicial y tenía entre sus facultades aplicar sanciones e imponer multas³²; dicho tribunal se encontraba conformado por tres miembros de las Cortes Superiores de Justicia³³, y no contaba con ninguna atribución judicial ordinaria, ya que en palabras de Heise “había que respetar rigurosamente el principio de la separación de poderes.”³⁴

Habría sido en esta etapa del desarrollo del sistema de control y fiscalización de los actos del gobierno y la administración que surgiría un interés –aún incipiente– por controlar, además de las finanzas estatales, los actos administrativos llevados a cabo por agentes del gobierno, en cuanto

²⁸ Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. La Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 154.

²⁹ Silva Cimma, Enrique, (1969). *op. cit.* p. 370.

³⁰ Heise, (1974), *op. cit.* p. 310.

³¹ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.* p. 370.

³² Heise, Julio, (1974), *op. cit.* p. 309.

³³ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.* p. 371.

³⁴ Heise, Julio, (1974), *op. cit.* p. 309.

a su legalidad o ajuste al sistema jurídico nacional vigente, materializándose así una forma rudimentaria de *accountability*.³⁵

En 1875, a raíz de las modificaciones y reorganización de las oficinas de la Hacienda Pública, el Tribunal Superior de Cuentas es reemplazado por una Corte de Cuentas, “encargada de examinar y fallar las cuentas que mensualmente debían rendir las diversas oficinas y funcionarios encargados de administrar fondos fiscales o municipales.”³⁶ Esta institución se encontraba integrada por un presidente, tres vocales y un fiscal; los juicios de cuentas se fallaban en primera instancia por un vocal y en segunda instancia por los demás vocales no implicados en el procedimiento anterior.³⁷ La Corte de Cuentas conservó todas las atribuciones que le otorgaba el Decreto Supremo –dictado por el Presidente Prieto en 1839– al Tribunal Superior de Cuentas, estando “obligada a examinar la legalidad de los decretos debiendo rechazarlos si no se conformaban con la ley”.³⁸ Se mantiene durante este periodo la posibilidad de que el Poder Ejecutivo presentara un decreto de insistencia, debiendo la Corte dar curso regular a su materialización, comunicando a la Cámara de Diputados acerca de la toma de razón del decreto respectivo, para poder perseguir la responsabilidad de los Ministros del ramo en cuestión.

En reemplazo de la Corte de Cuentas se creó en 1888 un Tribunal de Cuentas, mediante una ley dictada el 12 de enero por el presidente Domingo Santa María, con las mismas funciones que su antecesora³⁹, agregándose a su composición un relator-secretario encargado de narrar la relación de los hechos en cada causa y de la tramitación administrativa de las mismas. En 1894 el presidente Jorge Montt dicta un Decreto que establece que el Tribunal tome razón de las leyes que se promulguen.⁴⁰ Es el Tribunal de Cuentas la última de las instituciones en las que podemos reconocer una instancia que prefigura a la actual Contraloría General de la República en sus atribuciones y funcionamiento; el Tribunal mantuvo su estructura hasta que fue reemplazado por la Contraloría en 1927.

³⁵ El vocablo anglosajón *accountability* no tiene un equivalente exacto en castellano, pero significa la obligación de un individuo o una organización de dar cuenta de sus actividades, tomando responsabilidad por ellas, y mostrando los resultados de la misma de una manera transparente. (La definición es mía).

³⁶ Heise, Julio, (1974), *op. cit.* p. 309.

³⁷ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.* p. 371.

³⁸ Heise, Julio, (1974), *op. cit.* p. 310.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

La Contraloría General de la República se creó el 26 de marzo de 1927, mediante la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 400 bis. Resulta interesante exponer aquí un par de ideas acerca del surgimiento de esta institución. En primer lugar, la Contraloría nace durante el primer gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo, que de acuerdo a Cristi y Ruiz-Tagle fue una dictadura militar “de claro perfil anti-republicano”⁴¹; el periodo que ha sido descrito “como algo más que una dictadura; es quizá también el primer Estado policial en Chile, el cual disponía de un cuerpo capaz de montar operaciones de vigilancia y de aplicar apremios para recabar información.”⁴² El Presidente Ibáñez se habría abocado a la misión de reorganizar y modernizar profundamente la Administración del Estado⁴³, y su obra ciertamente fue trascendental para la renovación de la misma, al crear una importante cantidad de nuevas instituciones y organismos públicos, entre los que destacan la Fuerza Aérea de Chile, el Cuerpo de Carabineros de Chile, la Tesorería General de la República, el Ministerio de Agricultura, la Línea Aérea Nacional (LAN), y por supuesto, la Contraloría General de la República. Lo interesante de esto es que fue un gobierno de características dictatoriales, orientado fecundamente en la reorganización y modernización del Estado, el que creara una institución cuya labor fundamental es precisamente la de vigilar los actos de la Administración del Estado.

La segunda idea que me parece interesante destacar es la paradoja que se presenta en la naturaleza del estatuto jurídico que da origen a la Contraloría, esto es, un Decreto con Fuerza de Ley⁴⁴; carácter paradójico si consideramos que es una institución consagrada precisamente al control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, es decir, de aquellos emanados de las facultades del Poder Ejecutivo y los numerosos organismos e instituciones que dependen del poder que concentra el Presidente de la República⁴⁵ en un sistema político como el chileno; el hecho de haber sido creada por un Decreto con Fuerza de Ley, directamente dictado en razón de un poder

⁴¹ Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*, Santiago, LOM Editores, 2006. P. 115.

⁴² Correa, Sofía, et. al., *Historia del siglo xx chileno: Balance Paradojal*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, p. 103.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ “Acto normativo dictado por el Presidente de la República, previa delegación del Congreso Nacional sobre materias expresamente autorizadas en la Constitución, en cuyo texto se contienen normas con fuerza y rango de ley.”, en García, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 55, 2014, p. 257.

⁴⁵ La obra de Cristi y Ruiz-Tagle (2006) mencionada anteriormente cuenta con un *apéndice de cuadros comparativos de atribuciones del Presidente de la República* en la Constitución actual – de 1980, reformada en 2005– que ilustra con precisión la magnitud del poder que los titulares del Poder Ejecutivo concentran en el sistema de gobierno chileno. En pp. 218-223.

emanado de la delegación de facultades que el Poder Legislativo le otorga al Presidente puede ser comparado a la antigua discusión jurídica “¿quién vigila al vigilante?”⁴⁶, en su versión “¿puede el vigilado crear instituciones que lo vigilen?”. Cabe preguntarse cómo fue posible el funcionamiento regular de la Contraloría por más de 16 años únicamente amparado en una normativa de mero rango legal, sujeta a cualquier modificación que la ley permitiera realizar al Presidente, facultándolo incluso para introducir modificaciones en la Contraloría en posibles casos en que el Poder Ejecutivo se encontrara en desacuerdo con la misma.⁴⁷

La última idea que me interesa instalar nace de una observación del historiador Alfredo Jocelyn-Holt, quien señala que “debiéramos pensar la Contraloría como una de las pocas instituciones creadas durante el siglo XX, siglo por lo general despreciativo, deslegitimador de instituciones. No así el siglo XIX, que es el siglo en que más instituciones se han establecido y han cundido”.⁴⁸ El autor sostiene que el surgimiento de la Contraloría en el siglo XX y no en el anterior obedece a un cambio de pensamiento político de la época, que habría pasado de estar notoriamente marcado por una preocupación por la correcta administración del patrimonio público y su fiscalización, a poner mayor atención en el control y fiscalización de los actos del Estado, mirando de cerca si éstos se encuentran ajustados a la ley: “Por eso también la reiteración de que la Contraloría controla, avala, la legalidad de los actos de la administración pública. Por lo mismo, ella no forma parte de la administración pública. Se asemeja, en su independencia y autonomía, a estos otros dos poderes, el legislativo y el judicial, columnas esenciales de la república”.⁴⁹

La idea de que la fiscalización y control de los actos del Estado es imprescindible para el desarrollo de una república verdaderamente democrática alcanza su auge en nuestro país con la creación de la Contraloría, ya que permite que un órgano que –como dice Jocelyn-Holt– no forma parte de la Administración del Estado, pueda velar de manera neutral por la probidad y el apego a la ley de los actos de los gobernantes de turno, en resguardo de la tradición republicana democrática

⁴⁶ “¿Quién vigila al vigilante?” (*Quis custodiet ipsos custodes*, en su latín original) es una expresión atribuida al poeta romano Juvenal; desde principios del siglo XX asociada –en el mundo jurídico– a la conocida polémica entre Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre el problema del guardián de la Constitución durante la crisis de la República de Weimar, que se plasmó en dos conocidas obras de ambos autores, la primera –de Schmitt– llamada “*La defensa de la Constitución*”, publicada en 1931, a la que Kelsen le dedica el mismo año una larga reseña que tituló “¿Quién debe ser el guardián de la Constitución?”.

⁴⁷ En ese sentido, ver el trabajo de Jocelyn-Holt, Alfredo, (2015), *op.cit.*, en el cual el autor señala –en la página 136– que existiría en la época un “empoderamiento vía administrativa y reglamentaria [del presidente] –lo cual supondría un Estado cada vez más omní-acaparador–...”.

⁴⁸ Jocelyn-Holt, Alfredo. (2015), *op. cit.*, p. 137.

⁴⁹ *Ibíd.*

del país: como bien señala el autor, “ni siquiera es un ente del Estado; no es la Contraloría general del Estado.”⁵⁰

Para terminar con esta primera parte del capítulo, retomemos la historia de la Contraloría desde su fundación en 1927, hasta el año 1970, en el que se produjo la última reforma constitucional anterior a la entrada en vigencia de la Constitución de 1980. Destacaré los hitos más importantes de esos años, dejando la narración del periodo transcurrido entre 1973 a 1980 para volver sobre ello en el capítulo III, que trata en específico del funcionamiento de la institución durante ese periodo, especialmente centrado en el mecanismo de la “toma de razón” como forma de legitimación del régimen militar. En el tercer capítulo también se analizará el funcionamiento de la Contraloría durante el Gobierno de Salvador Allende, el último en que operó de manera “regular y democrática” antes de la Dictadura.

Resulta necesario destacar aquí la importancia que la misión Kemmerer tuvo en la fundación de la Contraloría en 1927. Esta “misión” fue presidida por el Dr. Edwin Walter Kemmerer, profesor de economía de la Universidad de Princeton, quien entre 1923 y 1931 trabajó con un equipo de economistas y “remodeló los sistemas monetarios, bancarios y fiscales en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, además de los de Sudáfrica, Polonia y China”.⁵¹ En 1924 la Junta Militar, compuesta por los generales Altamirano y Bennet, y el almirante Neff, que había asumido el poder el 11 de septiembre, luego de un golpe de estado que había exigido la renuncia del Presidente Alessandri Palma⁵² –quien partió al exilio–, trajo a Chile a la misión Kemmerer, encargándole el diseño del Banco Central y la implantación del padrón oro.⁵³ De acuerdo con Drake “los líderes chilenos contrataron la misión para facilitar sus vínculos a una creciente dependencia de los Estados Unidos. Desde la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos habían llegado a ser el principal consumidor de exportaciones chilenas, y después de la misión Kemmerer, sobrepasaron a Gran Bretaña como proveedor de las importaciones chilenas y solidificaron su futura supremacía.”⁵⁴ La misión, sin embargo, no habría tenido como único objetivo prestar asesoría institucional a los líderes de los países en los que operó, pues diversos autores han visto en ella un intento –por parte de los Estados

⁵⁰ yIbíd. Las cursivas son mías.

⁵¹ Drake, Paul, *La Misión Kemmerer en Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento 1925-1932*, Cuadernos de Historia N° 4, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, Julio de 1984, p. 64.

⁵² Correa, Sofía, et. al., (2001), *op. cit.*, p. 95.

⁵³ Drake, Paul, (1984), *op. cit.*, p. 64.

⁵⁴ Ibíd., p. 65.

Unidos de América— de modernizar la estructura y organización de Estado latinoamericanos, entre ellos el chileno para otorgar seguridad al acreedor (esto es, a Estados Unidos) para la entrega de créditos que permitieran acelerar el desarrollo de la economía del país, y su posterior pago, por supuesto.⁵⁵ En ese sentido, la misión sugirió una serie de reformas fiscales, en forma de proyectos “sobre el presupuesto y la contabilidad estatal, ferrocarriles nacionales, deudas públicas, una oficina de impuestos internos e impuestos a los ingresos, bienes raíces, estampillas y papel sellado, tabacos, espectáculos públicos e hipódromos, clubes de socios y sobre exportaciones de minerales de hierro”⁵⁶, además de sugerir la creación de una Contraloría General de la República, encargada de la contabilidad nacional, el control de gastos e ingresos al patrimonio público y el control de la legalidad de los actos del Estado.

Una vez traspasadas las atribuciones del Tribunal de Cuentas a la recientemente creada Contraloría, se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 2.960 de 19 de enero de 1928, que la dotó de una organización básica, que de acuerdo a Tomassini “consistió en la fusión de atribuciones y deberes que hasta entonces habían ejercido aisladamente el Tribunal de Cuentas, la Dirección de Contabilidad, el Conservador de Bienes Nacionales y la Dirección General de Estadística, relativo a la verificación de todas las operaciones relativas con el movimiento de fondos fiscales”.⁵⁷ Se fija también —mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 400 bis, que recordemos es el que crea a la Contraloría—, su carácter de “independiente de todos los Ministerios y de las demás oficinas del Estado.”⁵⁸ En 1932, durante la fase de la República Socialista presidida por Carlos Dávila —quien partiría al exilio el día 13 de septiembre, luego de que el Ejército y la Marina le pidieran la renuncia, debido a la reacción que las medidas del nuevo gobierno causaron en la elite tradicional y la clase media profesional⁵⁹— se dictó un nuevo Decreto con Fuerza de Ley, el N° 258 de 26 de julio, que modifica nuevamente la estructura de la Contraloría. La norma sería a su vez modificada por el Decreto Orgánico N° 953 de 30 de abril de 1933, del Ministerio de Hacienda, durante el segundo gobierno del Presidente Arturo Alessandri.

⁵⁵ Véase Jocelyn-Holt, Alfredo, (2015), *op. cit.*, p. 141. También se puede revisar Tomassini, Luciano, (2002), *op. cit.*, p. 482.

⁵⁶ Tomassini, Luciano, (2002), *op. cit.*, p. 482.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ D.F.L N° 400 bis, Creación de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Diario Oficial, Santiago, Chile, 12 de mayo de 1927.

⁵⁹ Correa, Sofía, et. al., (2001), *op. cit.*, p. 119.

Las razones que el Poder Ejecutivo esgrimió en 1927 para crear la Contraloría dan cuenta de la necesidad que existía en la organización del Estado de contar con un organismo neutral que controlara sus actuaciones: *“Que la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y la inversión..., ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones...”*, *“que esto proviene de la falta de cumplimiento de las leyes y disposición administrativas...”*, *“que este proyecto ha sido revisado por una comisión presidida por el Superintendente de Bancos, don Julio Philippi, que ha presentado su informe en que, conservando toda la estructura del proyecto de la Misión Financiera presidida por Mr. Kemmerer, lo ha ajustado a nuestra legislación y prácticas administrativas”*.⁶⁰

En 1943 –finalmente– la Contraloría obtiene consagración normativa de rango constitucional mediante la dictación de la Ley N° 7.727 de 21 de septiembre de 1943, de reforma constitucional que limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a los gastos del Estado. La institución se encontraría desde entonces –y hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1980– consagrada en el artículo 21 de la Constitución Política de la República de 1925, el cual señala, en su inciso segundo, que: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley. Se exceptúan de esta disposición las cuentas del Congreso Nacional, que serán juzgadas de acuerdo a sus reglamentos internos”, en su inciso tercero que: “La Contraloría no dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el N° 10 del artículo 72 de la Constitución, y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados”, y en su inciso cuarto que: “También enviará copia a la misma Cámara de los decretos de que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el precepto citado en el inciso anterior.”⁶¹

La estructura orgánica de la Contraloría fue modificada, a lo largo del siglo XX, en diversas oportunidades; algunas de las modificaciones más importantes fueron: la dictación de su Ley

⁶⁰ D.F.L N° 400 bis, Creación de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Diario Oficial, Santiago, Chile, 12 de mayo de 1927. (La letra cursiva es mía).

⁶¹ Decreto con Fuerza de Ley N° 1.333, que Fija Texto de la Constitución Política del Estado, Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 25 de octubre de 1971. Este es el caso en que el Poder Ejecutivo puede presentar nuevamente a toma de razón un decreto o ley, una vez que ha sido rechazado por la Contraloría.

Orgánica, la N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, de 29 de mayo de 1952, y que en 1964 se sistematiza en un texto refundido y coordinado, mediante la dictación del Decreto N° 2.421 de 10 de julio del mismo año, de Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

Finalmente –para concluir con la primera parte del capítulo– debemos hacer mención a la reforma constitucional que se llevó a cabo durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva en 1970, mediante a dictación de la Ley 17.284, de 12 de febrero de 1970 del Ministerio de Justicia, que entre sus ejes tuvo un incremento de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias sociales y económicas, el establecimiento de un Tribunal Constitucional que resguardaba la constitucionalidad de la ley en su proceso de formación, de los Decretos con Fuerza de Ley y la convocatoria a plebiscito y ampliaba la delegación de facultades legislativas del Congreso Nacional en el Presidente de la República.⁶² La Contraloría también se ve reformada en esta oportunidad, al ser modificado el mecanismo de toma de razón de la normativa emanada del Poder Ejecutivo –aquella dictada en razón de la potestad legislativa que el Congreso Nacional confiere por delegación al Presidente de la República– y de la tramitación que seguiría la iniciativa legislativa del mismo. Algunos autores, como Fermandois y García, sostienen que sería esta reforma el verdadero origen del presidencialismo chileno⁶³, en tanto otorga una mayor primacía del Presidente de la República en las materias sobre las cuales el estado puede actuar, lo que también explicaría un aumento de las atribuciones de control que son entregadas a la Contraloría.

La relación de la Contraloría con el gobierno del Presidente socialista Salvador Allende no estuvo exenta de polémicas y roces, motivando al Presidente del Consejo de Defensa del Estado – Eduardo Novoa Monreal– a acusar a la Contraloría y a la Corte Suprema de “constituir un auténtico frente interno en contra del Ejecutivo”⁶⁴, debido a la constante negativa de la primera a tomar razón de la normativa emanada del Poder Ejecutivo. En 1973, luego de casi tres años de gobierno de la Unidad Popular, la Cámara de Diputados declaró mediante un memorándum de fecha 22 de agosto –dirigido al Presidente de la República y a los Ministros de Hacienda, Defensa Nacional, Obras

⁶² Frei, Eduardo, et. al., *La Reforma Constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970, p. 59.

⁶³ Ver Fermandois, Arturo y García, José Francisco, *Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva*, Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N° 2, Santiago, 2009, pp. 281-311

⁶⁴ Amunátegui, Andrés, *El Protagonismo Político del Poder Judicial entre los años 1965 y 1973*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Número XXXVI, 1° Semestre 2011, Valparaíso, pp. 619-663.

Públicas y Transporte y Tierras y Colonización– la inconstitucionalidad del gobierno, expresando en su considerando 9º: “Que en lo que se refiere a la Contraloría General de la República –un organismo autónomo esencial para el mantenimiento de la juridicidad administrativa- el Gobierno ha violado sistemáticamente los dictámenes y actuaciones destinados a representar la ilegalidad de los actos del Ejecutivo o de entidades dependientes de él.” Sería esta declaración de inconstitucionalidad una de las razones que 19 días más tarde esgrimiría la Junta de Gobierno al momento de acceder al poder mediante un golpe de Estado.⁶⁵

MARCO NORMATIVO, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN INTERNA

El marco normativo aplicable a la Contraloría, que comprende leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que establecen la organización, potestades, funciones, atribuciones y tareas se encuentra comprendido dentro de las siguientes normas, extraídas desde la página web de la propia institución, que ha sido ordenado cronológicamente por fecha de dictación:⁶⁶

- Ley N° 10.336 De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, de 10 de julio de 1964.
- Decreto Ley N° 799 Deroga Ley N° 17.054 y dicta en su reemplazo disposiciones que regulan uso y circulación de Vehículos Estatales, de 19 de diciembre de 1974.
- Decreto Ley 1.141 Establece normas sobre Fiscalización de los Servicios, Organismos y Entidades que indica, de 14 de agosto de 1975.
- Decreto Ley N° 1.263 Orgánico de la Administración Financiera del Estado, de 28 de noviembre de 1975.
- Decreto Ley N° 2.551 Fija Normas sobre Remuneraciones y Sobre Personal para el Sector Público, de 2 de enero de 1981.
- Decreto Ley N° 3.651 Fija Planta de la Contraloría General de la República, de 11 de marzo de 1981.

⁶⁵ Declaración de Inconstitucionalidad del Gobierno del Presidente Salvador Allende, acuerdo emanado de la Cámara de Diputados el día 22 de agosto de 1973, en Sesiones 32 de y 33. Disponible en http://www.bicentenariochile.cl/attachments/017_Acuerdo%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%2022%20agosto%201973.pdf (visitado por última vez el día 24 de marzo de 2021).

⁶⁶ Información obtenida en el sitio web de la Contraloría General de la República, relativa a su marco normativo: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/normativa> (visitada por última vez el día 10 de marzo de 2021).

- Ley N° 19.880 Establece Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, de 29 de mayo de 2003.
- Ley N° 19.886 De Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, de 30 de julio de 2003.
- Ley N° 18.834 Estatuto Administrativo, de 16 de marzo de 2005.
- Decreto N° 100 Constitución Política de la República, de 22 de septiembre de 2005.
- Ley N° Sobre Acceso a la Información Pública, de 20 de agosto de 2008.
- Resolución N° 1.600 Fija normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón, de 30 de octubre de 2008.
- Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 17 de noviembre de 2011.
- Resolución N° 510 Reglamento de Sumarios Instruidos por la Contraloría General de la República, de 16 de octubre de 2013.
- Ley N° 20.730 Regula el Lobby y las gestiones que representes intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, de 8 de marzo 2014.
- Ley N° 20.280 de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, de 5 de diciembre de 2015. *(Por razones evidentes esta ley varía año a año, al aprobarse un nuevo presupuesto para el Sector Público).*
- Ley N° 20.880 Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, de 5 de enero de 2016.

Resulta curioso –sino preocupante– observar que la propia Contraloría reconoce, hasta el día de hoy, que su funcionamiento se ve reglamentado por cinco Decretos Leyes dictados por la Junta de Gobierno durante la Dictadura; dichos Decretos Leyes fueron tomados de razón y promulgados como leyes de la República, sin haberse hasta hoy cuestionado su origen antidemocrático. La presente tesis pretende justamente cuestionar el irregular origen de este tipo de normas y las consecuencias jurídicas y políticas que su toma de razón tuvo para la Dictadura de Pinochet.

La Ley 10.336 define en el primer inciso de su artículo 1° la función de la Contraloría General de la República, señalando que “tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión

de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.”⁶⁷ El fraseo de la norma es muy similar al utilizado anteriormente en el artículo 21 de la Constitución de 1925 y se mantendría en la Constitución de 1980, pero dando énfasis en la función de control de constitucionalidad y legalidad por sobre la función fiscalizadora y controladora sobre el erario público; así, el inciso primero del artículo 98 de la Carta Fundamental en vigencia señala que “un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración...”⁶⁸, señalando a continuación la fiscalización y control sobre el erario. El “control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración”, que se manifiesta mediante la “toma de razón”, ha pasado a ocupar un lugar preponderante en el actuar de la Contraloría, sobreponiéndose a una larga tradición, que como ya viéramos, siempre dio mayor importancia al control financiero de por organismos del Estado por sobre el apego a la ley y la constitución de la normativa emanada del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de que sea atribución de la Contraloría la fiscalización financiera y la contabilidad general del patrimonio de la Nación, lo que aquí nos interesa analizar es el trámite denominado “toma de razón”, procedimiento de una naturaleza muy interesante, que sólo se comprende si se observa de cerca el sistema de pesos y contrapesos que opera en Chile a raíz de las inmensas atribuciones con que cuenta el Presidente de la República, quien es a la vez el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, con atribuciones legislativas y constituyentes—en su rol de colegislador en conjunto con el Congreso Nacional—, que son las que permiten la producción de normas que

⁶⁷ Ley N° 10.336, De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964.

⁶⁸ Decreto 100, Constitución Política de la República, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005.

emanan directamente del titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones⁶⁹, lo que concentraría a su vez un gran poder en la propia Contraloría, o como Jocelyn-Holt señala, “la facultad de revisar y fallar sobre la constitucionalidad de las acciones ejecutivas ha terminado por hacer de la contraloría chilena la contraloría más poderosa de las que surgieron del modelo inicial propuesto por Temerme. Según Paul Drake, Ibáñez convirtió a nuestra Contraloría en un verdadero cuarto poder Constitucional”.⁷⁰ Analicemos ahora la “toma de razón” efectuada por la Contraloría, para luego referirnos a su organización interna.

La propia Contraloría nos entrega una definición de la actuación que se conoce como “toma de razón”, esto es, “el mecanismo de control preventivo a través del cual la Contraloría General revisa la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella, de conformidad a la ley, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República.”⁷¹

De acuerdo con los constitucionalistas García y Contreras, la toma de razón es un “control jurídico, previo, general y obligatorio de constitucionalidad y legalidad de los decretos, DFL [Decretos con Fuerza de Ley] y resoluciones, efectuado por la CGR [Contraloría General de la República] y que constituye una etapa esencial de elaboración de un acto administrativo”.⁷² Este trámite debe abstenerse de “evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”⁷³, y sólo debe determinar si el acto del Poder Ejecutivo sometido a su control se ajusta a la Constitución y a las leyes de la República. En el mismo sentido se pronuncia Silva Cimma, señalando que: “El control jurídico se realiza a través del pronunciamiento que debe hacer este organismo sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones de los Jefes de Servicio, a través de la emisión de los dictámenes jurídicos, que en materia administrativa deben obligatoriamente observar todas las reparticiones públicas que los solicitan...”⁷⁴

La toma de razón consiste, en otras palabras, en un trámite administrativo, uno entre los miles que realizan diariamente los organismos del Estado, pero que representa algo fundamental en

⁶⁹ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 740.

⁷⁰ Jocelyn-Holt, Alfredo, *La Contraloría General de la República: su sentido histórico*, Santiago, Revista de Estudios Públicos, N° 137 (verano 2015), p. 147.

⁷¹ De la sección de Toma de Razón de la página web de la Contraloría General de la República, disponible en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/toma-de-razon-> (visitado por última vez el día 23 de marzo de 2021).

⁷² García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 740.

⁷³ *Ibid.*, p. 873.

⁷⁴ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.*, p. 374.

el funcionamiento de nuestro sistema político: permite que sea el propio Estado, a través de uno de sus órganos –independiente de cualquier otro, por cierto– el que se auto-limite en sus actuaciones administrativas, operando así un control *desde adentro* –del Estado– del quehacer del Poder Ejecutivo.

Es el Contralor General de la República quien, de acuerdo a lo señalado en el artículo 10º de la Ley 10.336, efectúa la toma de razón: “El Contralor General tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría...”; también la Constitución Política de la República hace mención a esto, señalando en su artículo 99 inciso primero que: “En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones, que en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría” y en su inciso segundo: “Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley...”; para la tramitación de la toma de razón existe en la Contraloría un *Subdepartamento de toma de razón*, encargado de verificar la constitucionalidad y legalidad de los actos que la ley exige que sean tramitados mediante dicho procedimiento⁷⁵, lo que se encuentra a su vez consagrado en el artículo 37 b de la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

El plazo del trámite es de 15 días “desde la recepción del decreto o resolución”⁷⁶, prorrogable por la misma Contraloría, si existen motivos fundados para ello. En los casos que la Contraloría detectara vicios o errores en la norma presentada por el Poder Ejecutivo para su control, o se tomara razón con un alcance o interpretación determinado, que circunscribiera o delimitara el acto, la Contraloría puede “*observar*” el decreto o resolución. Asimismo, la Contraloría puede “*representar*” el decreto o resolución, si “el Contralor General de la República no toma razón de alguno de los actos sometidos a este trámite, por estimar que el acto es ilegal o inconstitucional”⁷⁷, e impide de esa manera que el acto sea declarado válido y entre en vigencia. Ante la “representación” de la Contraloría, el Presidente tiene la posibilidad de “*insistir*” en la procedencia de la “toma de razón”, formulándola “con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copias de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados”, tal como lo señala el inciso segundo del artículo 99 de la Constitución Política de la República. Finalmente, debemos mencionar que, de acuerdo al

⁷⁵ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 874.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 873.

⁷⁷ *Ibíd.*

siguiente inciso del mismo artículo, no procede la insistencia del Presidente “cuando la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución, por ser contrario a la Constitución.”⁷⁸

En cuanto a su organización interna, la Contraloría, al igual que la mayoría de los servicios públicos que componen la Administración del Estado, se encuentra organizada en forma piramidal.⁷⁹ A la cabeza de la institución se ubica un funcionario denominado Contralor General de la República, que será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, si se aprueba su nombramiento por tres quintos de sus miembros en ejercicio –tal como lo establece el Artículo 98, inciso segundo de la Constitución Política–, y que cesará en su cargo al cabo de 8 años. El Contralor debe ser una persona que tenga al menos 10 años de título de abogado, debe haber cumplido los 40 años de edad y poseer las demás calidades para ser ciudadano con derecho a sufragio.⁸⁰ Todos los demás cargos que componen la Contraloría son de exclusiva confianza del Contralor General, quien podrá “nombrarlos, promoverlos y removerlos con entera independencia de toda otra autoridad.”⁸¹

A continuación del Contralor General se ubica el Subcontralor, que depende únicamente de él, y con el mismo requisito de contar con el título profesional de abogado que su superior jerárquico. El Subcontralor, de acuerdo al inciso segundo del artículo 2º de la Ley 10.336, “reemplazará al Contralor en los casos de ausencia o vacancia y mientras se nombre, en este último caso, al titular.”

La Contraloría General de la República se encuentra asimismo constituida por los siguientes Departamentos: Jurídico, de Contabilidad y de Inspección General de Oficinas y Servicios Públicos; por la Fiscalía; por los Subdepartamentos de Toma de Razón, de Registro de Empleados Públicos, de Contabilidad Central, de Control de Entradas, de Control de Gastos, de Crédito Público y Bienes

⁷⁸ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 874.

⁷⁹ Silva Cimma, Enrique, (1969), *op. cit.*, p. 374.

⁸⁰ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 198.

⁸¹ Ley N° 10.336, De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964.

Generales, y por la Secretaría General, de acuerdo a lo señalado por el inciso cuarto del artículo 2° de la Ley 10.336.

IMPORTANCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL FUNCIONAMIENTO REGULAR DEL ESTADO

Para concluir el primer capítulo, sólo resta realizar una mirada global al rol que la Contraloría cumple en el funcionamiento regular de la Administración del Estado, y tal como ya lo señaláramos, vincularla al tema central de la tesis: el intento de legitimación de la Dictadura de Pinochet a través de las actuaciones de la Contraloría entre 1973 y 1980, en relación a la toma de razón de la normativa emanada de la Junta de Gobierno y del Poder Ejecutivo, el registro de los Decretos Leyes, y en definitiva, la aquiescencia con la producción jurídica de la Dictadura.

La Contraloría General de la República, de acuerdo a Marienedhoff, es una institución esencial para el Estado, que en Chile institucionalizó adecuadamente el *control administrativo de legalidad* de los actos de los órganos públicos⁸², siendo esencial del régimen chileno el fundamento constitucional de la propia Contraloría, dado que “ello rodea de autoridad e independencia al funcionario que la preside, quien entonces puede actuar con objetividad e independencia.”⁸³

Comprender qué tipo de institución es la Contraloría General de la República y cómo operamos permitirá comprender, en lo que sigue de la presente investigación, por qué se podría decir que la toma de razón de la normativa de la Dictadura no fue sino una ficción jurídica que pretendía dar visos de legalidad a una producción jurídica conforme a la arrogación unilateral del Poder Constituyente, durante un régimen dictatorial sin obediencia ni respeto alguno por la institucionalidad de la República.

Al analizar el funcionamiento de la Contraloría durante los primeros cinco años de Dictadura merece especial atención que los registros de su acontecer durante el periodo son escasos, confusos y deben ser revisados con un atento ojo crítico, considerando que su funcionamiento

⁸² Marienedhoff, Miguel, *El Control Administrativo de Legitimidad en Chile*, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. 50 años de vida institucional (1927-1977). Publicación en conmemoración del cincuentenario. Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 197, p. 156.

⁸³ *Ibíd.*

merece dudas –al menos– en lo relativo al nombramiento no democrático del Contralor General (lo que no asegura su independencia) y a la relación de la institución con el Poder Ejecutivo y Legislativo (que residía tanto en el Presidente como en la Junta de Gobierno), que actuaron de manera ilegal e inconstitucional mediante la dictación de normativa que fue “tomada de razón” por la Contraloría.

CAPÍTULO II

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA LEGAL-CONSTITUCIONAL CHILENO

“La violencia puede destruir al poder; es absolutamente incapaz de crearlo”

Hannah Arendt, Sobre la violencia, 1969.

Habiendo analizado en el capítulo anterior la historia de la Contraloría General de República, desde sus orígenes, su marco normativo y composición orgánica, este capítulo presenta una reconstrucción histórica y jurídica del proceso de transformación –o destrucción, más bien– que sufriría la Constitución Política del Estado de 1925 durante el periodo comprendido entre 1973 y 1980, en manos de la Junta de Gobierno durante la Dictadura, lo cual habría sido avalado mediante el procedimiento de toma de razón –efectuado por la Contraloría– de las normas con que el nuevo gobierno actuó hasta la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1980.

La subversión constitucional de aquellos años se produjo a mi juicio *dedos formas*, cuyo análisis es fundamental para comprender la tesis que la investigación plantea. La *primera* es la arrogación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Constituyente por parte de la Junta de Gobierno compuesta por el General en Jefe del Ejército Augusto Pinochet, el Almirante de la Armada José Toribio Merino, el General del Aire Gustavo Leigh, por la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros César Mendoza, luego del golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973.⁸⁴

La *segunda* forma de subversión constitucional es que de hecho se produce la destrucción de la Constitución Política del Estado de 1925, con la arrogación de dichos poderes (en flagrante violación de los artículos 3° y 4° de dicha Carta Fundamental, que consagraban el principio de legalidad), y la instauración de un gobierno dictatorial que accedió al poder mediante el uso ilegítimo de la fuerza, que controlaría el Estado y el gobierno mediante la dictación de Decretos Leyes que en la práctica reemplazarían a la Constitución de 1925⁸⁵, tal como lo señalara el propio Decreto Ley N°1, de 11 de septiembre de 1973 –dictado a sólo horas de derrocado el gobierno del Presidente

⁸⁴ Barros, Robert, *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Universitaria, 2005. pp. 11 y 62. También se puede ver en Ruiz-Tagle, Pablo, *Cinco repúblicas y una tradición, Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago, LOM Ediciones, 2016. y Cristi, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011.

⁸⁵ Barros, Robert, (2005), op. cit., 12.

Salvador Allende—, que en su artículo 3º reza: “[Los miembros] Declaran que la Junta, en el ejercicio de su misión, garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y *respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan (sic)* para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone”⁸⁶

La utilización de Decretos Leyes durante los primeros cinco años de la Dictadura para modificar la Constitución Política del Estado —“en la medida en que la actual situación del país lo permitan”, esto es, si a ojos de la Junta de Gobierno correspondía o no respetar el texto constitucional vigente— importó un gobierno sin contrapesos en tanto no existía ningún margen constitucional superior que restringiera el actuar de la Junta de Gobierno, sino sólo aquel que la propia Junta estableciera. Esto se ve con mayor claridad luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, ya que, tal como señala Barros: “la dictadura chilena representa el caso de un régimen autocrático limitado por una Constitución de su propia creación”⁸⁷

El capítulo se encuentra dividido en *tres secciones*. La *primera* corresponde a una reconstrucción histórica que analiza la toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, el funcionamiento interno de la Junta de Gobierno que detenta el Poder Legislativo y Constituyente, su relación con el Poder Ejecutivo que ejerce el general Augusto Pinochet —como Jefe Supremo de la Nación primero y luego como Presidente de la República⁸⁸—, la reorganización de la Administración del Estado y la organización del poder político durante el periodo. La *segunda* sección dará cuenta del proceso de destrucción que sufrió nuestro sistema legal-constitucional en razón de la virtual eliminación de la Constitución de 1925, por medio del ejercicio del gobierno mediante la utilización de Decretos Leyes. Por último, la *tercera* sección analiza los Decretos Leyes, en su vertiente jurídica y política, para comprender cómo se producen, qué lugar ocupan dentro de la jerarquía del sistema jurídico chileno y centra su atención en los llamados Decretos Leyes fundacionales o “Normas Fundamentales de Organización del Estado”⁸⁹, a saber,

⁸⁶ Decreto Ley Nº 1, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 11 de septiembre de 1973. (La letra cursiva es mía). En Bulnes, Luz et. al. *Normas Fundamentales del Estado de Chile. Constitución Política anotada y concordada con los Decretos Ley dictados por la H. Junta de Gobierno. Textos al día 11 de septiembre de 1975*. Santiago, Ediciones Jurídicas de América, 1975. pp. 15-17.

⁸⁷ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 18.

⁸⁸ Augusto Pinochet es designado Jefe Supremo de la Nación mediante la entrada en vigencia del Decreto Ley 527, de 17 de junio de 1974, y luego Presidente de la República con la dictación del Decreto Ley 806, de 17 de diciembre de 1974, que modifica al anterior en dicho sentido. Ver Lagos, Jaime, *El caso Pinochet ante las cortes británicas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999.

⁸⁹ Ver Bulnes, Luz et. al. (1975), *op. cit.*

los D.L. N° 1, 128, 527, 788, 573 y 575, que de acuerdo a los juristas asesores del régimen, “gestaron una nueva institucionalidad”⁹⁰, a través de la regulación del ejercicio de las funciones constituyente, legislativa y ejecutiva.

La figura de Jaime Guzmán Errázuriz –profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, miembro de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o Comisión Ortúzar, uno de los líderes de la oposición gremialista al gobierno de Salvador Allende, impulsor doctrinario del “pronunciamiento militar” para la creación de una “nueva institucionalidad” y principal asesor civil del régimen que impulsaría la creación de una nueva Constitución Política para el país–, merece especial atención para comprender, por un lado, la participación civil en el nuevo gobierno, y por otro, el ideario político que regiría en el país durante, al menos, los primeros años de la Dictadura.⁹¹ El rol de Jaime Guzmán durante el régimen es esencial en la creación de la institucionalidad que regiría al país; Renato Cristi lo analiza en su obra *El pensamiento político de Jaime Guzmán*⁹², estudiando la influencia del carlismo y corporativismo español en el pensamiento del constitucionalista, así como la influencia que Carl Schmitt –filósofo alemán, conocido como el ideólogo del nacionalsocialismo alemán– tiene en la obra del jurista chileno. Cristi también estudia la influencia de Guzmán en la destrucción de la Constitución Política del Estado de 1925 y su reemplazo por una nueva Carta Fundamental que consagraba una “democracia protegida con un Estado autoritario fuerte y una economía de mercado libre”⁹³, convirtiéndose así en el padre intelectual del sistema constitucional chileno posterior al golpe de Estado.

Al concluir el presente capítulo el lector podrá comprender cómo funcionaba parte de la Administración del Estado durante la Dictadura y la distribución de poder que existía al interior del régimen, que se plasmaría en el nacimiento de un nuevo orden institucional y constitucional, que alcanzó su apogeo con la creación y entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1980. Dicho funcionamiento gubernamental habría sido imposible de no haber contado la Junta de Gobierno con innumerables Decretos Leyes, que habrían sido “avalados” por la Contraloría, sin

⁹⁰ *Ibíd.* p. 11

⁹¹ La información disponible sobre Jaime Guzmán Errázuriz es extensa, ver Cristi, Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011; Castro, José Manuel, *Jaime Guzmán. Ideas y Política 1946-1973. Corporativismo, Gremialismo, Anticomunismo. Volumen I*, Santiago, Editorial Centro de Estudios Bicentenario, 2016.

⁹² Ver Cristi, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011.

⁹³ Ver el Prefacio a la segunda edición de Cristi, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011.

consideraciones a su contenido, tan sólo revisando los aspectos formales de su procedimiento de dictación, de acuerdo a las reglas concebidas por el propio régimen. La misma institución habría tomado razón de innumerables decretos supremos dictados por el Poder Ejecutivo –esto es, por el Presidente de la República y los órganos que dependían de él–, creando una apariencia de legalidad de los actos de la Dictadura.

LA DICTADURA MILITAR 1973-1978

La primera parte de este capítulo da cuenta de las transformaciones que se verificaron durante los primeros años de Dictadura en el sistema constitucional, político y administrativo que había regido en Chile por largos años, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución Política del Estado de 1925. La Dictadura es sin duda un periodo vastamente estudiado por los intelectuales de nuestro país, pues no cabe duda alguna de que fue un periodo especialmente complejo para la vida nacional; los historiadores Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, señalan en su *Historia del siglo XX chileno* que: “Si bien el país en el pasado había estado sometido a gobiernos *de facto*, se trataba en este caso de una dictadura inédita con *alcances* totalitarios, a juzgar tanto por el rigor empleado como por el propósito avasallador de la civilidad histórica.”⁹⁴

La Dictadura chilena no fue un caso aislado en el contexto latinoamericano de la segunda mitad del siglo XX; ya en 1956 Jesús de Galíndez señalaba que la dictadura latinoamericana “ofrece una tipología que la identifica y aísla de otros regímenes dictatoriales conocidos en Ciencia Política. Tiene rasgos comunes con todos ellos, pero la diferencia y característica esencial consiste en adoptar una estructura formal de democracia occidental.”⁹⁵ De acuerdo a Huneeus, “el régimen autoritario chileno no fue el único en esos años en Latino América, pero fue el que alcanzó mayor estabilidad e impacto internacional.”⁹⁶ El jurista Pablo Ruiz-Tagle señala que: “El 11 de septiembre de 1973, un golpe de Estado interrumpe la vida republicana chilena y suspende hasta el 11 de marzo de 1990 el proyecto constitucional republicano, liberal y democrático que conservaba su vigencia, desde los albores de Chile independiente.”⁹⁷ Asimismo, De Galíndez sostiene que las dictaduras

⁹⁴ Correa, Sofía, et. al., (2001), *op. cit.*, p. 280.

⁹⁵ De Galíndez, Jesús, *La era de Trujillo*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1956. p. 11.

⁹⁶ Huneeus, Carlos, *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000. p. 35.

⁹⁷ Ruiz-Tagle, Pablo, *Cinco repúblicas y una tradición, Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago, LOM Ediciones, 2016. p. 153.

latinoamericanas “merecen mejor el nombre de tiranía; en el sentido de que la dictadura supone un régimen formal propio, y lo que existe en Hispanoamérica [el autor incluye a la dictadura de Franco en España en su análisis] son situaciones de hecho en violación de la aparente Ley formal.”⁹⁸

De acuerdo con Huneeus, la Dictadura chilena presenta algunas “singularidades que la distinguen de las demás experiencias autoritarias de la región.”⁹⁹ El autor menciona una serie de características propias del caso chileno. La primera singularidad que identifica es que: “El régimen de Pinochet conservó el carácter dual de un Estado policial a lo largo de sus diecisiete años de vida, con un estricto control de la población y una sistemática persecución de las organizaciones opositoras.”¹⁰⁰ La segunda singularidad —que explicaría la dualidad que menciona el autor— corresponde a que “el orden político adquirió un considerable estabilidad”, ya que “contó con la participación institucional de las Fuerzas Armadas a través de una Junta de Gobierno y la presencia de centenares de oficiales de las principales posiciones de autoridad”, quienes “fueron apoyados por los grupos de derecha, que les brindaron un valioso respaldo político y tecnocrático ocupando múltiples cargos de Gobierno, configurando un amplia y sólida coalición cívico militar.”¹⁰¹ La tercera singularidad que distingue es que “la concentración de la autoridad y el poder en el general Pinochet convirtió a éste en una figura central del régimen.”¹⁰² Robert Barros difiere sobre este punto en su obra *La Junta Militar: Pinochet y la Constitución de 1980*, ya que reconoce que su “caracterización de la dictadura chilena también resulta muy poco convencional”, debido a que plantea que “la dictadura militar de Chile no fue personalista. La cohesión y longevidad del régimen no se basó en la concentración del poder en una sola persona o partido, sino en una organización del poder colegiada e institucionalizada a través de normas y procedimientos que protegieron y fortalecieron la base plural original del régimen militar.”¹⁰³

La “base plural” a la que hace referencia Barros corresponde a la composición de la Junta de Gobierno, integrada por las tres ramas de las Fuerzas Armadas y al Cuerpo de Carabineros de Chile. La cuarta singularidad que Huneeus vislumbra en el régimen militar chileno es que éste “concretó grandes transformaciones económicas impulsadas por un grupo de tecnócratas

⁹⁸ De Galíndez, Jesús, (1956), *op. cit.*, p. 12.

⁹⁹ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, 36.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, 20.

conocidos como los *Chicago boys*, modificándose la estructura productiva del país, redefiniéndose las relaciones del Estado con la economía y con la sociedad y provocando el despegue de éstas.”¹⁰⁴La última singularidad que establece es que “no terminó como consecuencia de conflictos y divisiones entre los militares, por el fracaso de su gestión económica o por una derrota bélica, sino que llegó a su fin dentro de sus propias normas institucionales establecidas en la Constitución de 1980, después de la derrota del general Pinochet en la contienda electoral de 1988.”¹⁰⁵

Con respecto a la primera singularidad que menciona Huneeus, cabe señalar que la Dictadura dejaría a su paso una violenta huella, cuyas víctimas –al menos la mayoría de ellas– lograron ser identificadas mediante la elaboración de dos informes encargados por el Poder Ejecutivo tras el retorno a la democracia en 1990. El primero es el *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (conocido como el *Informe Rettig*), entregado al Presidente Patricio Aylwin el 8 de febrero de 1991; su principal objetivo fue “contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre las más graves violaciones a los derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, ya fuera en el país o en el extranjero, si estas últimas tuvieron relación con el Estado de Chile o con la vida política nacional.”¹⁰⁶ El informe, sin embargo, excluiría la tortura en lo relativo a la información entregada acerca de violaciones a los derechos humanos, e identificaría a las víctimas, mas no a los victimarios. El segundo es el informe de la *Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de la Prisión Política y Tortura* (conocido como el *Informe Valech*), cuya versión final fue entregada al Presidente Sebastián Piñera el día 18 de agosto de 2011; su objetivo, de acuerdo al Instituto Nacional de Derechos Humanos, es “informar oficialmente los casos calificados [como violaciones a los derechos humanos, de acuerdo al Informe] como parte ineludible del derecho a reparación y el respeto que merecen las víctimas de la dictadura en el país”, incluyendo en el Informe a la tortura como forma de violación a los Derechos Humanos.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 36. La bibliografía acerca de las transformaciones económicas durante la Dictadura es abundante; su estudio, si bien interesante, excede con creces las pretensiones académicas de la presente investigación y desviaría su objetivo.

¹⁰⁵ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 36 y 37.

¹⁰⁶ Ver Informe Rettig, que puede ser consultado en la página web del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://pdh.minjusticia.gob.cl/comisiones/> (visitada el 28 de marzo de 2021).

¹⁰⁷ Ver Informe Valech, que puede ser consultado en la página web del Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://www.indh.cl/destacados/comision-valech/> (visitada el 28 de marzo de 2021).

“*Santiago, 11 de septiembre de 1973. Teniendo presente: primero, la gravísima crisis social y moral por la que atraviesa el país; segundo, la incapacidad del gobierno para controlar el caos; tercero, el constante incremento grupos paramilitares entrenados por los partidos de la Unidad Popular que llevarán al pueblo de Chile a una inevitable guerra civil, las Fuerzas Armadas y Carabineros deciden: primero, el señor Presidente de la República debe proceder a la inmediata entrega de su cargo a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile; segundo, las FF. AA. y Carabineros están unidos para iniciar la histórica y responsable misión de luchar por la liberación de la Patria y evitar que nuestro país siga bajo el yugo marxista; y la restauración del orden y la institucionalidad; tercero, los trabajadores de Chile pueden tener la seguridad de que las conquistas económicas y sociales que han alcanzado hasta la fecha no sufrirán modificaciones en lo fundamental; cuarto, la prensa, las radioemisoras y canales de televisión adictos a la Unidad Popular deben suspender sus actividades informativas a partir de este instante. De lo contrario recibirán castigo aéreo y terrestre; quinto, el pueblo de Santiago debe permanecer en sus casas a fin de evitar víctimas inocentes. Firmado, Augusto Pinochet Ugarte, Comandante en Jefe del Ejército; José Toribio Merino, Comandante en Jefe de la Armada Nacional; Gustavo Leigh, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile y; César Mendoza Durán, Director General de Carabineros.*”¹⁰⁸

El día 11 de septiembre de 1973, luego de varios meses en una intrincada situación política, económica y social, el gobierno de corte socialista marxista encabezado por el Presidente Salvador Allende es derrocado mediante un violento golpe de Estado. Se inauguraba así una etapa de violencia estatal y profundas transformaciones en la historia de Chile. Se constituyó oficialmente una Junta de Gobierno mediante el **Decreto Ley N°1**, de 11 de septiembre de 1973 –cuyo texto recoge casi íntegramente el **Bando N°1**, transcrito más arriba–, el cual expresaba que “la asunción del Mando Supremo de la Nación [concepto jurídico-político ajeno a nuestra historia institucional democrática¹⁰⁹] supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que

¹⁰⁸ González, Mónica, *La Conjura. Los mil y un días del golpe*. Santiago, Catalonia, 2012. p. 337. Las cursivas son mías.

¹⁰⁹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 61.

componen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en consecuencia el Poder Constituyente que a ellos corresponde.”¹¹⁰

Una vez tomado el poder por parte de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, las primeras decisiones serían de vital importancia. El día 12 de septiembre se produjo en las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional –en vistas al estado en que se encontraba el Palacio de La Moneda tras el intenso bombardeo del día anterior– la primera reunión formal de los cuatro integrantes de la Junta de Gobierno. Si bien el golpe de Estado había sido cuidadosamente planeado, “los militares chilenos no llegaron al poder con un gran plan o el prototipo de régimen en la mano.”¹¹¹ Sería necesario “hacer camino al andar”, y la consecuencia de dicha falta de organización resultaría en “una situación de total excepción legal y de régimen de facto.”¹¹² durante los primeros días de Dictadura, y sin embargo, ya se evidenciaría lo que denominó una vocación legalista por parte de la Junta de Gobierno, ya que gobernaría durante las primeras horas mediante la emisión de Bandos, que fueron “utilizados para instaurar el toque de queda, notificar a prominentes figuras políticas de que debían presentarse en el Ministerio de Defensa, prohibir reuniones públicas, autorizar la ejecución sumaria de individuos involucrados en actos de resistencia armada, instituir la censura previa a la prensa y suspender las emisiones de radio, disolver el Congreso y justificar las intervenciones de las Fuerzas Armadas.”¹¹³ Los Bandos serían luego reemplazados –muchas veces incluso utilizando el mismo texto– por Decretos Leyes, emanados de la Junta de Gobierno –redactados por comisiones asesoras y aprobados por ésta–.

Arrogarse el Poder Constituyente –en razón de haberse arrogado simultáneamente el Legislativo y Ejecutivo– no es un acto que se pueda interpretar como mero desconocimiento de las fórmulas jurídicas por parte de los integrantes de la Junta de Gobierno –toda vez que ésta fue asesorada desde el principio por reconocidos juristas ligados a la derecha chilena¹¹⁴–, sino que responde a una concepción propia de las Fuerzas Armadas, quienes no habrían reemplazado al

¹¹⁰ Decreto Ley N°1, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 11 de septiembre de 1973. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 15-17. La fórmula utilizada por la Junta de Gobierno constituye una referencia directa a la teoría Política de Carl Schmitt. Renato Cristi trata el tema en profundidad en su obra *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011.

¹¹¹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 62.

¹¹² Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 68.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 216.

pueblo, sino que lo habrían “encarnado”, y por lo tanto “directa y explícitamente tomaron para sí el poder constituyente sin que mediara referencia alguna al pueblo.”¹¹⁵, lo que importaría no deber rendir cuentas sino a ellos mismos (ya que *son* el pueblo, lo *encarnan*) y así poder permanecer un largo tiempo en el poder, lo que de acuerdo con Huneeus, habría sido una decisión que las Fuerzas Armadas habrían tomado “con bastante rapidez”, en contravención a lo que las mismas declararían en un primer momento: “los militares declararon que entregarían el poder después de un breve periodo, admitiendo que el objetivo del golpe de Estado era restablecer la normalidad política y superar la crisis económica.”¹¹⁶ El artículo 1º del Decreto Ley N°1 señala que “la Fuerza Pública, formada constitucionalmente por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Carabineros, representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural.”¹¹⁷ Las Fuerzas Armadas se reconocen como guardianes de la institucionalidad del país, y consideran que es una misión expresamente encomendada a ellos el restituir “la institucionalidad perdida”. De acuerdo con Jaime Guzmán, “el fracaso de los gobiernos anteriores se debió a la existencia de un orden institucional que los constreñía.”¹¹⁸, y que el gobierno de la Junta no encontraría tales constreñimientos debido a que: “Ha asumido el *poder total*, de modo que es solo responsable de sus actos ante Dios y la Historia.”¹¹⁹ Las otras medidas que permitirían el ejercicio del poder total, evitando así constreñimientos innecesarios, serían el cierre del Congreso Nacional, la disolución del Tribunal Constitucional, la disolución y declaración de asociación ilícita de los partidos de la Unidad Popular (cuyos bienes pasaron al Fisco), además del receso de los demás partidos políticos mediante la dictación del Decreto Ley N° 78, de 13 de octubre de 1973.¹²⁰ La Junta de Gobierno no podía correr el riesgo de que se le escapara algún área del Estado de su control, por lo que dedicó sus esfuerzos en concentrar todo el poder estatal en sus manos durante los primeros días del régimen.

¹¹⁵ Correa, Sofía, *Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente*, artículo en Revista de Estudios Públicos, N° 137 (verano 2015), p. 66.

¹¹⁶ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 215.

¹¹⁷ Decreto Ley N°1, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 11 de septiembre de 1973. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 15-17.

¹¹⁸ Cristi, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011. p. 22.

¹¹⁹ La cita corresponde a una intervención de Jaime Guzmán, integrante de la Comisión Ortúzar, en sesión de 5 de septiembre de 1974 (Comisión Constituyente, Sesión 68) recogida en Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p. 22. La letra cursiva es mía.

¹²⁰ El Decreto Ley N° 27 de 24 de septiembre de 1973 clausuró el Congreso Nacional; el Decreto Ley N° 50 de 1973 declaró disuelto el Tribunal Constitucional; el Decreto Ley N° 78, de 13 de octubre de 1973 disuelve los partidos políticos. Huneeus, Carlos, (2000) *op. cit.*, p. 96.

La fórmula utilizada por la Junta para arrogarse las atribuciones combinadas derivadas del Poder Constituyente y Legislativo permitió que “las Fuerzas Armadas rápidamente dieran los primeros pasos para centralizar y coordinar las facultades para crear leyes y administrar, y darle una forma legal adecuada a las primeras medidas del régimen y su arrogación de la autoridad gubernamental.”¹²¹ Se creó el Comité de Asesoría y Coordinación de la Junta de Gobierno y se nombró prontamente –el día 24 de septiembre de 1973, “a proposición del [nuevo] ministro de Justicia, Gonzalo Prieto Gándara”¹²²– una comisión de abogados constitucionalistas (integrada originalmente por Enrique Ortúzar, Sergio Diez, Jaime Guzmán y Jorge Ovalle, a los que se luego se sumarían Alejandro Silva Bascañán, Enrique Evans, Gustavo Lorca y Alicia Romo¹²³), encargada de redactar un borrador de una nueva constitución¹²⁴, que plasmara los lineamientos políticos, económicos y sociales del nuevo régimen. La creación de una Comisión de Estudios de la Nueva Constitución –su nombre completo es Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC), coloquialmente conocida como Comisión Ortúzar– mediante el Decreto Supremo N° 1.064, de 12 de septiembre de 1973¹²⁵, evidencia que: “El gobierno militar no se propone simplemente reformar la Constitución del 25, sino que cree necesario destruirla y asumir el ejercicio del Poder Constituyente.”¹²⁶, para crear así una nueva institucionalidad jurídica para el país.

Días después de constituir la Comisión, la Junta de Gobierno, en ejercicio de sus nuevos poderes, había legislado y creado el Decreto Ley N°1 –que quedaría fechada el 11 de septiembre– que además de constituir a la Junta de Gobierno, expresa en su artículo 3° que “Declaran que la Junta, en el ejercicio de su misión, garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial¹²⁷ y respetará la Constitución y las leyes de la República, *en la medida en que la actual situación*

¹²¹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 70.

¹²² Huneeus, Carlos, (2000) *op. cit.*, p. 230.

¹²³ *Ibíd.*, p. 231.

¹²⁴ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 70.

¹²⁵ Las actas de la Comisión Constituyente pueden ser consultadas en línea en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r (visitada el día 31 de octubre de 2017).

¹²⁶ Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p. 100.

¹²⁷ La postura del Poder Judicial, especialmente de los integrantes de la Corte Suprema ha sido estudiada debido al apoyo que brindarían tanto al golpe de Estado como a las tareas posteriores del nuevo gobierno dictatorial, especialmente al no intervenir en asuntos de resguardo de garantías fundamentales (rechazando los recursos de amparo interpuestos) o no ejerciendo su atribución de revisión de la constitucionalidad de la ley. Para mayor información

del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone.”¹²⁸ Es la consagración “legalizada” de la destrucción de la Constitución Política del Estado de 1925; si el golpe de Estado había asegurado fácticamente el desconocimiento de los principios y el ordenamiento jurídico contenidos en la Carta Fundamental, el Decreto no hace más que oficializar el inicio de un nuevo periodo en el sistema jurídico chileno, caracterizado por un ajuste oportunista de los preceptos constitucionales, que serían utilizados en la medida en que conviniera a la Junta de Gobierno.

La actividad legislativa de la Junta de Gobierno fue incesante durante los primeros meses del régimen, al producir una gran cantidad de Decretos Leyes de carácter político –que algunos juristas denominaron “*normas fundamentales que rigen la organización del Estado*”¹²⁹–, lo que se vislumbra en la dictación del Decreto Ley N° 128, de 12 de noviembre de 1973 (la alta cantidad de Decretos Leyes producidos en pocos meses es evidente), que “Aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N°1, de 1973”¹³⁰, en el cual se materializa la arrogación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo–además del Constituyente–, y termina finalmente de destruir –en la práctica– la vigencia de la Constitución Política del Estado de 1925, al declarar en su artículo 2° que: “El ordenamiento jurídico previsto en la Constitución y en las leyes de la República continúa vigente mientras no sea o haya sido modificado en la forma prevista en el artículo siguiente.”, artículo que a su vez reza en su inciso primero: “El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros...”, y en su inciso segundo “Las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas a ella.”¹³¹ Imposible ser más pragmático: no suspender a la Constitución en la teoría, pero imposibilitar su aplicación mediante la modificación *sui generis* de sus preceptos según el parecer de la Junta de Gobierno. De acuerdo a Sergio Rillón, el asesor legal de la Armada que redactó el primer borrador del Decreto Ley N°1,

consultar: Matus, Alejandra, *El libro negro de la justicia chilena*, Santiago, Ediciones B, 2016 y Fuentealba, Álvaro, *Dictadura y Poder Judicial en Chile*, Saarbrücken, Editorial Académica Española, 2012.

¹²⁸ Decreto Ley N°1, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 11 de septiembre de 1973. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 15-17. (La letra cursiva es mía).

¹²⁹ En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*

¹³⁰ Decreto Ley N°128, Aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N°1, Ministerio del Interior, Santiago, 12 de noviembre de 1973. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 17-19.

¹³¹ Decreto Ley N°128, Aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N°1, Ministerio del Interior, Santiago, 12 de noviembre de 1973. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 17-19.

“este decreto ley tenía por documento fundante de la junta chilena anterior, la República Socialista de 1932”¹³², curioso legado de un gobierno autocrático a otro.

La fórmula utilizada para marcar el ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo será importante para el análisis que se realizará en el último capítulo de la investigación, toda vez que la necesidad de contar con la firma de todos los miembros de la Junta constituía, en la práctica, un serio problema entre los comandantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, ya que le entregaba a cada uno la posibilidad de ejercer su veto mediante la negativa a firmar una norma con la que se encontraba en desacuerdo o mediante la cual intentaba establecer una postura divergente.

El Comandante en Jefe del Ejército, general Augusto Pinochet comienza en este periodo una carrera personalista que ha causado polémica entre los estudiosos de la Dictadura. Barros plantea en su investigación que Pinochet no habría sido quien manejara todos los hilos del poder durante aquellos años, puesto que la estructura de funcionamiento de los Poderes del Estado arrogados no lo habría permitido¹³³, señalando que: “Aunque, durante ese período el general Pinochet consiguió llegar a la presidencia, el capítulo demuestra que Pinochet nunca alcanzó el control absoluto que se le suele atribuir. Por el contrario, una separación de los poderes y la adopción de la toma de decisiones por unanimidad estableció límites fundamentales que impidieron que cualquier miembro de la Junta pudiera ejercer su dominio individual sobre el sistema legal”¹³⁴. Por el contrario, Huneeus insiste en que Pinochet habría concentrado el ejercicio del poder durante aquellos años, en desmedro de la Junta de Gobierno: “El régimen autoritario chileno ha sido asociado íntimamente al general Augusto Pinochet, quien fue su hombre fuerte. Con un discurso agresivo hacia sus opositores, graficado en la afirmación ‘estamos en guerra, señores’, Pinochet desarrolló un estilo caracterizado por la dureza y la inflexibilidad, el que impregnó al conjunto del orden político.”¹³⁵ Ambos autores, sin embargo, coinciden en que Pinochet es una figura que *cultivaría un estilo* personalista de ejercicio del poder, o como Barros señala, “Pinochet se alza como el arquetipo del gobierno personalizado y dictatorial de un solo hombre”.¹³⁶ La personalización del poder, si bien no su ejercicio personalizado, es una característica común en ambos autores.

¹³² Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 69.

¹³³ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 19.

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 24.

¹³⁵ Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 129.

¹³⁶ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 19.

Sea cual fuere el caso, lo cierto es que Pinochet logró ser nombrado Presidente de la Junta de Gobierno, como *primus inter pares*¹³⁷ por ser el Ejército la rama de las Fuerzas Armadas de mayor antigüedad, mediante el Decreto Ley N°1 –que de acuerdo a lo establecido por sus miembros en la primera reunión de 12 de septiembre, sería rotativa¹³⁸–, para luego ser nombrado Jefe Supremo de la Nación y finalmente Presidente de la República.¹³⁹ Lo interesante del proceso de personalización del poder en Pinochet es –a ojos de la presente investigación– que la historia de cómo alcanzó a ocupar la primera investidura del país puede ser reconstruida para analizar la forma en que la Junta de Gobierno organizó la institucionalidad del Estado y el funcionamiento de la propia Junta, debido a que en la pugna por el poder mediaron nuevos mecanismos que intentaron equilibrarlo, no obstante la balanza se inclinara por Pinochet o por la Junta dependiendo de la etapa de la Dictadura analizada.

ORGANIZANDO EL PODER DICTATORIAL

La verdad es que la toma del poder mediante el golpe de Estado representó un problema menor que la reorganización del Estado y la institucionalización del ejercicio del nuevo poder a cargo del gobierno. Robert Barros¹⁴⁰ escribió un completo estudio del funcionamiento de la Junta de Gobierno y la creación de la Constitución de 1980; analizaré algunos elementos centrales del funcionamiento de la Junta, el ejercicio del Poder Ejecutivo por parte de Pinochet, la reorganización del Estado y la Administración, y los equilibrios de poder político dentro el régimen, guiado por la obra de Barros.

Una vez asumido el poder total del país, la Junta de Gobierno debió encargarse de las mil y una tareas que la Administración del Estado desempeñaba día a día. Durante las primeras semanas, “se promulgaron decretos leyes que delegaban una amplia autoridad en los comandantes de división

¹³⁷ Huneus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p.96.

¹³⁸ El episodio es relatado con detalle en Cavallo, Ascanio et. al., *La historia oculta del Régimen Militar. Memoria de una época 1973- 1988*, Santiago, Uqbar Editores, 2015. p. 25. El acuerdo de mantener una rotación en la presidencia de la Junta de Gobierno habría sido omitido del texto del Decreto ley N° 1 por solicitud expresa del propio Pinochet, quien habría aducido que ello podría ser “*un acuerdo de caballeros, cuando más.*”

¹³⁹ Ver nota 6.

¹⁴⁰ Robert Barros (1957-2020), PhD en Ciencia Política de la Universidad de Chicago y profesor en la Universidad de San Andrés, en Buenos Aires, Argentina. Investigó profusamente la Dictadura chilena; durante los años anteriores a su muerte estuvo dedicado a estudiar la función judicial durante el periodo. Ver <https://www.uchile.cl/fotos/166193/fallece-profesor-robert-barros-de-la-u-de-san-andres-de-argentina> (visitado por última vez el 28 de marzo de 2021).

y a los comandantes de las zonas de emergencia”¹⁴¹, emergencia que estaría constituida por los focos de resistencia armada que se creía operaban en el país. El filósofo italiano Giorgio Agamben analiza en su obra *Homo Sacer II* el impacto de los estados de excepción en los sistemas de gobierno moderno, señalando en 1998 que “el estado de excepción tiende cada vez más a presentarse como el paradigma del gobierno dominante en la política contemporánea. Esta dislocación de una medida provisoria y excepcional que se vuelve *técnica de gobierno* amenaza con transformar radicalmente la estructura y el sentido de la distinción tradicional de las formas de constitución. El estado de excepción se presenta más bien desde esta perspectiva como un umbral de indeterminación entre democracia y absolutismo.”¹⁴² Precisamente mediante la dictación de Decretos Ley que establecían estados de excepción constitucional, la Junta de Gobierno acometía acciones violatorias de garantías fundamentales, y luego trataría de “justificar la violación de derechos humanos fundado en una concepción schmittiana del estado de excepción.”¹⁴³

Una vez controlada la amenaza del “cáncer marxista”¹⁴⁴ mediante la tenaz persecución de los opositores, utilizando métodos justificados por la situación de “guerra” que supuestamente vivía el país, la Junta debió abocarse al diseño de su forma de funcionamiento y a los márgenes de poder dentro de los cuales actuarían los Poderes del Estado (a excepción, por supuesto, del Judicial). La forma de estructuración del nuevo poder, esto es, una serie de medidas legalistas, puede ser comprendida, según Barros, “en la medida que en que el Estado chileno estaba estructurado en términos de normas legalmente racionales e impersonales, [por lo que] las Fuerzas Armadas del país no tenían otra alternativa más que usar las formas legales si querían hacerse efectivamente con el control del Estado y garantizar la continuidad administrativa más allá de los primeros días en los cuales podían suspenderse las actividades estatales y era posible manejar el orden público sólo

¹⁴¹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 70.

¹⁴² Agamben, Giorgio, *Estado de excepción: Homo sacer, II, 1*, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires, 2005. pp. 25 y 26.

¹⁴³ Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, (2006), *op. cit.*, p. 177. Es posible observar la influencia del pensamiento de Jaime Guzmán en la justificación de las violaciones a los derechos humanos: el estado de excepción constituye una herramienta útil a un gobierno que opera en las lógicas de amigos-enemigos propia del estado de guerra interna que se utilizaba para explicar el uso de la fuerza estatal, sin una limitación constitucional democrática.

¹⁴⁴ De acuerdo a Huneeus, tres habrían sido las decisiones que imprimieron un sello altamente coercitivo al régimen: el bombardeo al Palacio de La Moneda y el discurso del general Leigh sobre declarar la guerra al marxismo con una de las prioridades del régimen; la decisión de Pinochet de crear un servicio de seguridad especial destinado a combatir el marxismo (la DINA) y el nombramiento del coronel Contreras a su cabeza; y finalmente el desempeño del general Arellano Stark acelerando los procesos de los tribunales militares en el norte del país, resultando 72 personas condenadas y asesinadas, en lo que se conocería como “Caravana de la muerte”. En Huneeus, Carlos, (2000), *op. cit.*, p. 99.

mediante la coerción y las órdenes militares.”¹⁴⁵ La necesidad de normas legales que permitieran una distribución efectiva y formal del poder sólo habría aparecido, como menciono anteriormente, “cuando se anticipan conflictos entre los miembros del cuerpo que toma las decisiones.”¹⁴⁶

Durante 1974 y 1975 la Junta de Gobierno se preocuparía de promulgar una serie de normas –Decretos Leyes, específicamente– que tratarían sobre “la naturaleza de la presidencia de la Junta, los procedimientos legislativos y la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas en la misma Junta.”¹⁴⁷ Los actos legislativos y ejecutivos de la Junta se encontraban al principio indiscriminadamente fundidos, de acuerdo con Barros, y se denominaban de forma meramente decorativa con nombres distintos –los actos legislativos eran denominados decretos leyes y los actos ejecutivos, decretos supremos y resoluciones¹⁴⁸– puesto que la propia Junta trataba las materias, “en sesiones secretas maratónicas que duraban desde media mañana hasta la noche”¹⁴⁹ sin distinguir si el asunto tratado era de competencia del gobierno (Poder Ejecutivo) o de la legislación (Poder Legislativo y Constituyente). Cada miembro de la Junta se haría cargo de un área o frente: Leigh y Mendoza se harían cargo del “Frente Interno”, Merino se haría cargo del “Frente Económico”¹⁵⁰ y los cuatro integrarían el “Frente Externo-Bélico”.¹⁵¹ Con el tiempo surgirían los denominados “consejos ministeriales”, que agruparían a los miembros de la Junta y el gabinete ministerial de acuerdo a áreas políticas; así, Merino quedó a cargo del Consejo Económico, Leigh encabezaba el Consejo Social y Mendoza estaba a cargo del Consejo Agrícola.¹⁵²

¹⁴⁵ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 71.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.* p, 72.

¹⁴⁸ *Ibid.* pp. 72-73.

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 73.

¹⁵⁰ La decisión de dejar en manos de la Armada el área económica se remontaría a sucesos anteriores al Golpe, que los vincularían con planteamientos de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago. Para mayor información sobre el tema, se puede revisar el trabajo de Meller, Patricio, *Los Chicago Boys y el modelo económico chileno 1973-1983*, Santiago, CIEPLAN, 1984. y Cavallo, Ascanio et. al., *La historia oculta del Régimen Militar. Memoria de una época 1973- 1988*, Santiago, Uqbar Editores, 2015.

¹⁵¹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 73.

¹⁵² *Ibid.*

SEPARACIÓN DE PODERES Y LEGISLACIÓN

Los años siguientes al golpe de Estado trajeron una veloz transformación de los mecanismos de control del gobierno, para lo cual la Junta debió establecer una nueva forma de ejercicio del Poder Legislativo y Ejecutivo, intentando mantener una especie de equilibrio entre ellos, esto debido a las constantes discrepancias que se generaban entre los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros. Cuatro Decretos Ley se dictaron para lograr dicho objetivo; el primero de ellos sería el Decreto Ley N° 128 –analizado anteriormente–, el segundo el Decreto Ley N° 527, de 17 de junio de 1974, que “Aprueba el Estatuto de la Junta de Gobierno”¹⁵³, luego vendría la dictación del el Decreto Ley N° 573, de 12 de julio de 1974, denominado el “Estatuto del Gobierno y la Administración Interior del Estado”¹⁵⁴, y finalmente Decreto Ley N° 788, de 2 de diciembre de 1974, que “Dicta normas sobre el ejercicio del Poder Constituyente”¹⁵⁵. Los Decretos Leyes mencionados constituirían lo que los investigadores del periodo han denominado “Decretos Leyes fundacionales”, ya que definirían los lineamientos político gubernativos de la Junta de Gobierno y establecerían un nuevo marco normativo para la Administración del Estado de Chile para los años venideros.

Especial mención merece el Decreto Ley N° 991, de 17 de abril de 1975, titulado “Establece normas para la tramitación de Decretos Leyes” que, si bien no ha sido incluido dentro de los que se han denominado “fundacionales”, será incluido en el análisis de la presente investigación, puesto que permite una mirada cercana de cómo quedó establecido el sistema de tramitación de los Decretos Leyes que emanaban de la Junta de Gobierno.

El funcionamiento del sistema de gobierno que la Junta implementó tras el golpe se vería en entredicho en el año 1974, toda vez que comenzó a ser cuestionado por oficiales superiores que asesoraban a la Junta, lo que produjo roces al interior de la misma.¹⁵⁶La ausencia de normas y facultades conocidas por todos los integrantes de la Junta de Gobierno, la proliferación de organismos asesores –el Comité Asesor de la Junta (COAJ), el Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica, la Subsecretaría de Coordinación Jurídica de la Secretaría General de Gobierno, además de

¹⁵³ Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 19-28.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 33-44.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, pp. 29-33.

¹⁵⁶ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 74.

los órganos jurídicos internos de cada rama de las Fuerzas Armadas, que prestaban asesoría directamente a cada comandante en jefe—, y la poca claridad de las funciones y poderes individuales de los comandantes de la Junta¹⁵⁷, generarían durante gran parte de la Dictadura “un vacío que proveyó de una tierra fértil para el juego de las ambiciones personales y maquinaciones que buscaban monopolizar el poder.”¹⁵⁸

El haber implementado un sistema de toma de decisiones que, como ya se ha dicho, mezclaba indiscriminadamente las funciones legislativas y ejecutivas causó problemas dentro de la Junta —que la dictación del Decreto Ley N° 128 en poco y nada logró solucionar—, por lo que fue necesario dictar un nuevo Decreto Ley que recibió la denominación de “*Estatuto de la Junta de Gobierno*”, N° 527 de 17 de junio de 1974, el cual “adaptaba los poderes constitucionales al contexto de un régimen militar excepcional”¹⁵⁹, con lo cual se pretendía finalmente delimitar el ejercicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Constituyente, asignándolos de manera definitiva a cada integrante de la Junta, de acuerdo al área del gobierno que cada uno había tomado a su cargo, delimitando así su ejercicio y las responsabilidades que éste generaba. Y digo se *pretendía* puesto que, tal como lo evidencia el propio estatuto y señala Barros, “respecto de las facultades constituyentes y legislativas, el Estatuto de la junta tenía poco que decir.”¹⁶⁰

El Decreto Ley N° 527 surge como la solución que la Junta proveería como solución a dos problemas específicos que se evidenciaban en el seno de la Administración del Estado presidida por la Junta y Pinochet, generados por un ejercicio *sui generis* del poder. El primer problema, que importa un desajuste estructural dentro de los procedimientos de control de juridicidad de los actos de la Administración del Estado, correspondía a que “el funcionamiento continuado de la Corte Suprema y la Contraloría requería que se esclareciera cuáles eran la estructura constitucional y los poderes del régimen si se pretendía que cada una de dichas instituciones ejerciera sus respectivas facultades de control de constitucionalidad y de control de legalidad previo de los actos administrativos.”¹⁶¹ Se evidencia así que la destrucción de la estructura de gobierno que la Constitución Política de 1925 establecía provocaba graves falencias en el control de los actos de la

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 79.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 82.

¹⁶¹ *Ibíd.*, p.74.

Junta de Gobierno, y que no podían sino ser solucionadas estableciendo claramente cuáles eran las funciones que cada integrante de la Junta debía cumplir, y cómo éstas debían ser fiscalizadas por el Poder Judicial y la Contraloría. Por otro lado, se generó un problema de índole práctica debido a la forma confusa en que la Junta ejercía los Poderes Legislativo y Ejecutivo, esto es, que “la toma de decisiones informal resultó extremadamente ineficiente y levantó exigencias de racionalizar y aclarar los procesos legislativos: los irregulares procedimientos legislativos consumían mucho tiempo, la Junta promulgaba un excesivo número de decretos leyes y su dictación precipitada a menudo daban como resultado una técnica legislativa descuidada, que luego requería decretos leyes adicionales para corregir los errores.”¹⁶²

El *Estatuto de la Junta de Gobierno* se encuentra estructurado en cuatro títulos, que versan sobre “Los Poderes del Estado y su Ejercicio”, “Del Ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo”, “Del Ejercicio del Poder Ejecutivo”, y “Del orden de precedencia, de la subrogación y del reemplazo de los Miembros de la Junta de Gobierno”, respectivamente. El Título Segundo del Estatuto consta de sólo tres artículos: el número 4º, que establece que “La Junta de Gobierno ejerce, mediante decretos leyes, el Poder Constituyente y el Poder Legislativo”, y un intento de limitación del poder mediante la distribución uniforme de poder dentro de la Junta, ya que los decretos leyes “deben llevar la firma de todos sus miembros y, cuando éstos lo estimen conveniente, la de el o los Ministros respectivos.”¹⁶³; el artículo 5º señala que “la *decisión* de legislar compete exclusivamente a la Junta de Gobierno”, enumerando luego las materias en que tiene iniciativa legislativa, lo que genera la extraña sensación de que podría existir otra clase de materias en las que no tendría iniciativa legislativa, encontrándose establecida anteriormente su iniciativa exclusiva de legislar dichas materias. El artículo 5 también señala, en su inciso segundo, que: “Los Ministerios y Órganos Asesores de la Junta de Gobierno podrán presentar proposiciones sobre materias legislativas, a fin de que si ésta lo estima procedente, ejercite la facultad privativa a la que se refiere este artículo.”¹⁶⁴ Finalmente, el artículo 6º reza que “un decreto ley complementario establecerá órganos de trabajo y los procedimientos de que se valdrá la Junta para ejercer las potestades constituyente y legislativa”, para luego añadir –de una forma que bien merece el apelativo de

¹⁶² *Ibíd.*, p. 74.

¹⁶³ Decreto Ley N° 527, Estatuto de la Junta de Gobierno, Ministerio del Interior, Santiago, 17 de junio de 1974. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, p. 20.

¹⁶⁴ Decreto Ley N° 527, Estatuto de la Junta de Gobierno, Ministerio del Interior, Santiago, 17 de junio de 1974. En Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, pp. 20 y 21.

irónica— que “estas normas complementarias establecerán, además, los mecanismos que permitan a la Junta de Gobierno requerir la colaboración de la comunidad —a través de sus organizaciones técnicas y representativas— para la elaboración de los decretos leyes.”

Barros señala que “la concordancia con la Constitución de 1925 es impresionante: los artículos que enumeran los poderes (art. 5, 9-10), en particular los poderes ejecutivos, reproducen al pie de la letra los artículos de la Constitución de 1925 (art- 45, 71-72, respectivamente) sólo con algunas modificaciones ocasionales para eliminar las referencias al Congreso o, en otras subsecciones, para requerir la consulta o conformidad de la Junta.”¹⁶⁵ La producción de un Estatuto de la Junta de Gobierno que reprodujera textualmente el articulado de una Constitución que la propia Junta había —en la práctica— destruido, obedece en mi opinión, a la necesidad de dar continuidad a la estructura del Estado —esto es, no contraviniendo la tradición que el país tenía—, adaptada a un nuevo contexto político dictatorial, a la vez que legitimando a los nuevos gobernantes, ya que al mantener una estructura conocida, se amortizarían las críticas al ejercicio desbocado del Poder Constituyente.

En lo que el Estatuto sí difería con la Constitución Política de 1925 es en los límites que aquel impuso al Presidente de la República para “nombrar libremente a sus ministros, subsecretarios, intendentes y gobernadores, al imponer el requisito de que la Junta confirmara cada uno de estos nombramientos (art. 10, N° 3).”¹⁶⁶, lo que evidencia las diferencias al interior de la Junta, especialmente en el nombramiento de los cargos señalados en el artículo citado, lo que en la práctica pretendía equilibrar el poder de los miembros de la Junta —Leigh, Merino, Mendoza—, con Pinochet, en tanto Presidente. También difieren el Estatuto y la Constitución en la definición de las relaciones del Poder Ejecutivo con las Fuerzas Armadas, respecto a la prerrogativa del Presidente para nombrar y llamar a retiro a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas (que la Constitución de 1925 proveía como facultad exclusiva del Presidente de la República), y que el Estatuto restringiría de manera tajante, no otorgando al Presidente de la Junta dichas facultades, como una forma de control al ejercicio del poder de Pinochet, para mantener el equilibrio de poder dentro de la Junta, evitando así que organizara a las otras ramas de las Fuerzas Armadas a su antojo o que llamara a retiro a sus compañeros integrantes de la Junta de Gobierno. Barros sostiene, a

¹⁶⁵ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 80.

¹⁶⁶ *Ibid.*

mayor abundamiento, que “esta autoridad personal de cada uno de los miembros de la Junta quedó aún más consolidada un año y medio después, cuando la Junta promulgó un decreto ley que liberaba a los comandantes en jefe de las normas legales vigentes que estipulaban el retiro obligatorio al alcanzar los límites máximos en el servicio (D.L. N° 1.640, D.O., 30 de diciembre de 1976).”¹⁶⁷ En verdad, los comandantes en jefe de la Junta establecerían así las claves –legalizadas– para poder perpetuarse a la cabeza del Estado por un tiempo indefinido, y de manera cohesionada, si bien luego esto no funcionó realmente al producirse el quiebre entre Pinochet y Leigh en 1978, terminando en la salida de éste de la Junta y la consolidación del poder que Pinochet tenía como Presidente de la República.¹⁶⁸

Finalmente, corresponde analizar los procedimientos legislativos que la Junta de Gobierno adopta en 1975 –luego de la promulgación del Decreto Ley N° 527–, tras intensas discusiones sobre la necesidad de contar con una efectiva separación de los poderes del Estado y la aplicación de procedimientos que permitieran una ejecución realmente eficaz de la labor legislativa, limitando el poder que en la práctica ejercían los Ministerios (al legislar una gran cantidad de materias sin los cuidados necesarios), y homogeneizando las políticas globales de la propia Junta en la producción de los Decretos Leyes.

En 1975 se estableció, mediante la dictación del Decreto Ley N° 991 –cuya fecha oficial es 17 de abril de 1975, pero fue publicado en el Diario Oficial el día 3 de enero de 1976–, la normativa para la tramitación legislativa de los Decretos Leyes.¹⁶⁹ De acuerdo con Barros, “a diferencia del sistema informal precedente, el nuevo procedimiento especificaba una serie precisa de etapas –con plazos para cada una de ellas– para la presentación, análisis jurídicos, elaboración, enmienda y aprobación de las iniciativas legislativas.”¹⁷⁰ Dicho Decreto Ley debía combinar para su funcionamiento, lo establecido en el *Estatuto de la Junta de Gobierno* –que como ya hemos señalado, contenía las normas para la delimitación del ejercicio de los Poderes Constituyente, Ejecutivo y Legislativo–, estableciendo normas procedimentales claras de cómo se producirían los Decretos Leyes desde aquel momento.

¹⁶⁷ Barros, Robert, (2005), op. cit., p. 81.

¹⁶⁸ La historiadora Verónica Valdivia publicó en 2003 un libro que desarrolla en profundidad la relación de Pinochet y Leigh desde antes del golpe de Estado. Ver Valdivia, Verónica, *El golpe después del golpe, Leigh vs. Pinochet, Chile 1960-1989*, Santiago, LOM, 2003.

¹⁶⁹ Barros, Robert, (2005), op. cit., p. 87.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

El procedimiento de tramitación de los Decretos Leyes quedaría establecido como sigue:¹⁷¹

- En primer lugar, el artículo 2° del Decreto Ley creaba tres comisiones legislativas (cada una presidida por cada miembro de la Junta de Gobierno), además de una Comisión Legislativa Especial de la Defensa Nacional.
- El mismo artículo establecía una Secretaría de Legislación que dependía directamente de la Junta de Gobierno.
- Las comisiones legislativas serían integradas por profesionales, técnicos o expertos altamente calificados, organizada por un secretario, que tendría carácter de ministro de fe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3°.
- Las funciones principales de las comisiones legislativas quedaron establecidas por el artículo 5° del Decreto Ley y serían: (a) asesorar a los miembros de la Junta de Gobierno, con carácter consultivo, en el ejercicio de las Potestades Constituyente y Ejecutivas; y (b) establecer los asuntos que sean entregados a su examen [el de la Junta], y formular proposiciones concretas en relación al texto de los proyectos de Decretos Leyes para que sean resueltos por los Miembros de la Junta de Gobierno.
- Los proyectos de Decretos Leyes ingresarían al sistema a través de la Secretaría de Legislación, que confirmaría la documentación, lo asignaría a una de las comisiones legislativas (dependiendo del área a la que estaba destinada la dictación del proyecto), revisaría jurídicamente las implicancias legales del mismo y analizaría la correlación con el sistema legal vigente. Todo lo anterior se encuentra establecido en el artículo 8° del Decreto Ley.
- La iniciativa exclusiva para la dictación de un Decreto Ley residía en el Presidente de la República o en los demás Miembros de la Junta de Gobierno, quienes si deseaban ejercer directamente la iniciativa de legislar, debían hacerlo mediante un estudio o ante proyecto, a excepción del Presidente de la República, que debía hacerlo mediante el acompañamiento de un Mensaje Presidencial. Todo lo anterior debía ser remitido a la Secretaría de Legislación (órgano que agrupaba los proyectos, los unificaba de acuerdo a su relación con el sistema legal vigente y daba paso a su tramitación distribuyéndolos en las distintas comisiones). Todo lo

¹⁷¹ Ver Decreto Ley N° 991, Establece normas para la tramitación de Decretos Leyes, Ministerio del Interior, Santiago, 17 de abril de 1975. Puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6428> (consultado por última vez el día 25 de noviembre de 2016).

anterior se desprende de lo contenido en los artículos 13º, 14º y 15º del Decreto Ley en cuestión.

- Cada comisión, de acuerdo a lo señalado por el artículo 21º, se involucraba directamente en la labor realizada por las otras comisiones, debido a que como señala Barros, “a pesar de la división del trabajo de acuerdo con las áreas políticas, cada comisión elaboraba un informe y presentaba sus observaciones a todos los proyectos ante la comisión que supervisaba cada proyecto en particular. Esta comisión estudiaba en mayor detalle la iniciativa, incorporaba las observaciones y objeciones, y trataba de producir un borrador lo más armónico posible.”¹⁷²
- Finalmente, el proyecto ya revisado era remitido nuevamente a la Secretaría de Legislación, acompañado de un informe explicativo de las modificaciones y las posturas de cada comisión involucrada en su producción, para ser elevado a la Junta de Gobierno para su aprobación final.¹⁷³ Lo anterior en concordancia por lo dispuesto en 26º del Decreto Ley en comento.

Resulta interesante también observar que el Decreto Ley N° 991 establecía dos mecanismos que permitían a la Junta de Gobierno atribuir el carácter de secreto o reservado a los proyectos de Decreto Ley en trámite legislativo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 28º, o hacer presente la urgencia o de extrema urgencia en el despacho de algún proyecto, de acuerdo al criterio de la Junta de Gobierno. A su vez, correspondía sólo al Presidente de la República disponer la promulgación de los Decretos Leyes aprobados por la Junta remitiéndolos, firmados por todos sus miembros, a la Secretaría de Legislación para su numeración y remisión a la Contraloría General de la República para su registro y al Diario Oficial para su publicación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 28º del Decreto Ley N° 991. La manera en que el procedimiento legislativo estuvo ideado respondía a las constantes discrepancias entre los miembros de la Junta de Gobierno y de sus asesores cercanos –tanto los civiles como los propios uniformados–, y se pensó como la solución a los constantes roces y desacuerdos presentados desde el comienzo del funcionamiento de la Junta. El procedimiento contenido en Decreto Ley N° 991 establecía una regla de unanimidad, entregando a cada comandante un canal para influir efectivamente en el contenido de los Decretos Leyes, o para poder bloquearlos y evitar que se convirtieran en leyes, cuando estos eran objetados en forma irremediable por los otros miembros de la Junta.¹⁷⁴

¹⁷² Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 88.

¹⁷³ *Ibíd.*

¹⁷⁴ *Ibíd.* pp. 88 y 89.

Resta señalar que, habiendo analizado el mecanismo de creación de los Decretos Leyes por parte de la Junta de Gobierno y sus organismos asesores, es objeto del capítulo siguiente el análisis de cómo se utilizó a la Contraloría General de la República como elemento para otorgar un carácter de legalidad al actuar de la Junta de Gobierno, legalizando su producción jurídica. Para ello la reconstrucción histórica de los hitos más importantes de dicha institución en el periodo que abarca 1973 a 1978 es fundamental, y representa un desafío de índole un tanto distinta, debido a que contiene información proveniente de fuentes directamente involucradas en el funcionamiento de la Contraloría durante dichos años, que es ser analizada y ponderada a ojos de la pregunta que la investigación busca contestar acerca de la legitimación normativa de los actos de un gobierno no democrático.

CAPÍTULO III

LA CONTRALORÍA: FUNCIONAMIENTO DURANTE LA DICTADURA

“Cuando se alza un poder ilegítimo, para legitimarlo hay que reconocerlo”
Anatole France

El tercer capítulo de la presente investigación corresponde a su núcleo. La hipótesis que ésta plantea –introducida en los capítulos anteriores– encuentra aquí sus argumentos centrales. Evidenciar que la continuidad del funcionamiento de la Contraloría respecto de los actos de la Administración del Estado durante la Dictadura –tal como se realizaba en democracia– constituyó una forma de legitimación normativa del régimen encabezado por la Junta de Gobierno es el objetivo de los argumentos que a continuación se desarrollan. Y sin embargo su escritura ha importado una dificultad adicional, toda vez que los antecedentes utilizados en los capítulos son públicamente conocidos y se encuentran disponibles para ser consultados por cualquier persona, mas los antecedentes necesarios para la reconstrucción histórica del funcionamiento interno de la Contraloría General del República durante la Dictadura y cómo se efectuaba el procedimiento de toma de razón y registro de la normativa emanada de la Junta y la Presidencia son escasos y fragmentarios; hemos recurrido a entrevistas personales y directas a figuras relevantes de su historia en ese periodo, y a la numerosa y a ratos confusa normativa producida durante el periodo con el objetivo de dilucidar cómo, por qué y para qué el gobierno militar decidió mantener un el funcionamiento de una institución que –tal como se entiende en un contexto democrático– impone un límite jurídico al ejercicio del poder.

Antes de adentrarnos en el terreno de la reconstrucción e interpretación históricas son necesarias algunas líneas argumentativas que permitirán una mayor comprensión de las ideas que a continuación se desarrollan.

La Dictadura –periodo álgido de nuestra historia republicana– que se inaugura con un violento golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973 y que culmina con el cambio de mando de 11 de marzo de 1990 (que sellaría el retorno a la democracia en Chile) constituye un proceso durante el cual el nuevo poder constituido, representado por una Junta de Gobierno a cargo del Poder Legislativo y Constituyente, y por el General Augusto Pinochet a la cabeza del Poder Ejecutivo,

legisló profusamente. En ese sentido, nos encontramos ante una cantidad abrumadora de normativa, a ratos confusa y contradictoria, cuyo análisis permite comprender cómo entendían los gobernantes el ejercicio del poder que asumieron tras el golpe. Analizaremos aquí la principal normativa que rigió a la Contraloría General de la República durante aquellos años, teniendo presente que no constituye la totalidad de la misma, ya que analizarla sin duda excedería con creces las pretensiones de la investigación.

Es en razón de esta arrogación unilateral de poderes que debemos revisar también cuáles eran los cuerpos normativos que operaban durante el periodo estudiado, específicamente los utilizados para realizar el procedimiento de toma de razón y registro, toda vez que la organización del ordenamiento jurídico constitucional chileno sufrió notorias transformaciones a lo largo de la Dictadura, y por lo tanto la decisión jurídica que realizaba la Contraloría sería, tras el golpe de Estado, realizada en relación a un conjunto de normas diversas a las utilizadas con anterioridad a éste.

UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Uno de los principales quehaceres de la Junta Militar que gobernó al país entre 1973 y 1990 fue la constante búsqueda por dotar de legitimidad a su actuar, mediante el reconocimiento y obediencia a la normativa que de ella emanaba, o tal como lo expresa Fuentealba, “dotar al Gobierno de facto de un cuerpo normativo medianamente coherente que le permita desenvolverse jurídicamente ante la complicada situación de una Constitución quebrantada, que se presume vigente, y que estaba expuesta al ejercicio del Poder Constituyente originario y del Poder Legislativo de la Junta.”¹⁷⁵ El autor también señala, a modo de explicación acerca del mecanismo mediante el cual los regímenes de facto intentan legitimar su actuar, que “*la legitimidad sirve de concepto operativo al régimen de facto, como contrapuesto al de legalidad*, cuando pretende devaluar éste último extremando las tensiones entre el ser del derecho, que limita las posibilidades políticas de cambio, y un supuesto deber jurídico, para hacer posible el cambio del sistema político, y justificar de esa manera la reforma violenta del sistema jurídico.”¹⁷⁶ Podemos observar cómo la aparente legalidad en la que pretenden

¹⁷⁵ Fuentealba, Álvaro, *Dictadura y Poder Judicial en Chile*, Saarbrücken, Editorial Académica Española, 2012, p. 157.

¹⁷⁶ Fuentealba, Álvaro, *Soberanía y Legitimidad. La pretensión de justificación normativa del régimen de facto y su propiedad de reforma del sistema jurídico*, Revista sobre reflexiones de Derecho Latinoamericano, Volumen 13, Fortaleza/Buenos Aires, 2015, p. 430. (Las cursivas son mías).

actuar los regímenes dictatoriales sólo presenta una justificación en tanto sea un fundamento para la legitimidad de dichas actuaciones, estando orientados por el deseo de poder reformar el sistema jurídico –creando una “*nueva institucionalidad*”, por ejemplo– sin atención al marco jurídico-constitucional pre-existente.

La búsqueda de fuentes de legitimidad del ejercicio del poder se tradujo en la utilización de una de carácter legal-constitucional que “comenzó desde el primer día. La larga y fuerte tradición legal de Chile desde la independencia de España, constituía una referencia obligada de los nuevos gobernantes, pues se sustentaba en la construcción de un Estado de derecho sólidamente fundamentado...”¹⁷⁷ Huneeus asegura que una de las primeras decisiones de quienes asumieron el poder tras el golpe habría sido la *restitución* del Estado de Derecho –siguiendo una idea original de Rossiter en este punto– al instaurar lo que se conoce como una “*dictadura legal*”, a través de la declaración de estados de excepción que otorgaban plenos poderes a la Junta de Gobierno, incluso subordinando al Poder Judicial a sus decisiones.¹⁷⁸ La Junta habría utilizado el aparataje legal e institucional del Estado como un mecanismo de legitimación de su poder fáctico, haciendo uso de aquellas normas que le permitían actuar discrecionalmente, pero *disfrazando* o *pintando* dichos actos de legalidad. Tal como ya hemos señalado en el capítulo anterior, la Junta de Gobierno “al asumir el poder limita su acción por el derecho y, fieles seguidores de su tradición, declaran solemnemente a los chilenos que garantizarán la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y ‘respetará la Constitución y las leyes de la República en la medida que la actual situación lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone’ (D.L. N°1, 18-9-1973, art. 3°).”¹⁷⁹ Declaración curiosa, ya que hace un uso malicioso de la idea de Estado de Derecho, supeditando el cumplimiento de la ley al antojo de los gobernantes. En esto no difiere de otras dictaduras, empecinadas en legitimar su poder mediante la utilización del aparataje estatal y la normativa que de éste emana; es el caso de la larga dictadura de Trujillo en República Dominicana, o la de Franco en España.

La idea de una “*nueva institucionalidad*” es central en el proyecto de los nuevos dignatarios y sus asesores, entre quienes destaca el abogado constitucionalista Jaime Guzmán. Cristi señala que durante la primera época tras el golpe de Estado, Guzmán enuncia “el proyecto revolucionario de

¹⁷⁷ Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Taurus, 2016, p. 235.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Bulnes, Luz, et. al., (1975), *op. cit.*, p. 10.

creación de una ‘nueva institucionalidad’ para Chile, donde se conjugan las nociones de autoridad y libertad”¹⁸⁰, lo que “conduce a la destrucción de la Constitución de 1925 y la creación de una nueva que será promulgada en 1980.”¹⁸¹ Se trata entonces de dar un golpe de timón (una vez producido el golpe de Estado) al desarrollo de la institucionalidad tradicional chilena, transformándola para legitimar al nuevo gobierno y permitirle una efectiva conducción de los asuntos estatales, sin los contrapesos propios de un sistema democrático. En 1975 un grupo de abogados cercanos al régimen señalarían, en relación a la *nueva institucionalidad* en gestación, que “se ha dictado un Estatuto Jurídico que tiene el carácter de norma fundamental, que regula el ejercicio de las funciones constituyente, legislativa y ejecutiva [en referencia al Estatuto de la Junta de Gobierno, contenido en el Decreto Ley N° 527, de 17 de junio de 1974]. Se han dictado, también, decretos leyes sobre regionalización del país, que han venido a concretar una aspiración de nuestros constituyentes de 1925; se han sistematizado los regímenes de emergencia; se han dictado normas que regulan el ejercicio del derecho de propiedad; asimismo, sobre seguridad nacional, sobre recurso de amparo en estado de sitio, etc., de tal manera que nuestra realidad jurídico-política no es toda aquella contenida en el texto de la Constitución de 1925, generándose –como decíamos– una nueva institucionalidad.”¹⁸² La Junta de Gobierno y sus asesores lograron durante el primer periodo a cargo del país diseñar un sistema legal y constitucional que les permitiera lo que denominan “los postulados que ella [la Junta] se propone”, lo que culminaría con la exitosa entrada en vigencia de una nueva Constitución Política de la República en 1980.

Pero ¿cómo era este sistema legal-constitucional?, ¿cómo se encontraba estructurado? Dar una respuesta satisfactoria a estas preguntas es necesario para comprender cómo opera la Contraloría durante el periodo. Es evidente que la Constitución Política del Estado de 1925 había sido derogada en la práctica con el inicio del nuevo gobierno, el cual al dar un golpe de Estado para acceder al poder violó flagrantemente el artículo 4º, que señalaba “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.” El principio de legalidad, que se encuentra consagrado en el artículo 7º de la actual Constitución –y que mantiene casi la misma enunciación– disponía un freno

¹⁸⁰ Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p. 21.

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Bulnes, Luz, et. al., (1975), *op. cit.*, p. 11.

constitucional a la arrogación unilateral de poderes y la Junta de Gobierno, ignorando dicha disposición, se hace con la Administración del Estado, encima declarando que se respetaría la Constitución y las leyes.

Una vez negada fácticamente la eficacia jurídica de la Constitución de 1925, ésta quedaría sin embargo vigente, en todo cuanto no fuera contraria a los Decretos Leyes que la Junta de Gobierno dictara. Lo anterior se encuentra expresamente señalado en los artículos 2° y 3° del Decreto Ley N° 128 de 12 de noviembre de 1973, que aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N°, de 1973. Dichos artículos rezan lo siguiente:

Artículo 2° — El ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y las leyes de la República continua vigente *mientras no sea o haya sido modificado de la forma prevista en el artículo siguiente.*

Artículo 3° — El Poder Constituyente y el Poder Legislativo *son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros* y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de el o los Ministros respectivos.

Las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formará parte de su texto y se tendrán incorporados a ella.¹⁸³

Lo anterior resulta un ejercicio curioso, posiblemente una forma de mantener la vigencia de aquellas disposiciones constitucionales que no significaban un entorpecimiento a *la misión* que la Junta se ha propuesto para con el país, y sin embargo en la práctica permite un ejercicio de *bypass* absoluto de la Carta Fundamental, siendo modificada por simple normativa emanada de la Junta de Gobierno en la forma de Decretos Leyes con una nomenclatura específica. Al respecto, la abogada Olga Feliú de Ortúzar señala que los Decretos Leyes corresponden el mecanismo de cualquier gobierno que ejerce el poder sin contar con un Parlamento, uno de dos sistemas que existirían en

¹⁸³ Decreto Ley N° 128, que aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N° 1, de 1973, Santiago, 12 de noviembre de 1973. (La letra cursiva es mía).

un gobierno de este tipo: o por Decreto Ley o por Decreto con Fuerza de Ley, cuando existe una ley que respalde al Decreto y permita su existencia.¹⁸⁴ Robert Barros resume la fórmula empleada por la Junta en el Decreto Ley mencionado de la siguiente manera: “El decreto ley designaba al general Pinochet como presidente de la Junta y comprometía a esta a respetar la independencia del Poder Judicial y a defender la Constitución y la ley, pero este último compromiso quedaba sometido a la típica salvedad dictatorial de que sería cumplido: ‘en la medida en que la actual situación del país lo permita’ a la luz de las metas establecidas por la Junta.”¹⁸⁵

La Constitución y las leyes, por lo tanto, perdían terreno frente a los Decretos Leyes emanados de la Junta de Gobierno; lo anterior importaría un control absoluto de las instituciones que conforman al Estado, y especialmente sin el contrapeso que el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional –clausurados desde 1973– significan en el funcionamiento de las mismas. Y, sin embargo, la Contraloría General de la República permaneció funcionando durante todo el periodo, cumpliendo con su rol de controlador y fiscalizador como lo había hecho desde su fundación en 1927. De acuerdo con Barros, no obstante, “durante los primeros meses del régimen militar, la supremacía de la ley se vio más socavada por la decisión de la Junta de suspender temporalmente la facultad de la Contraloría para controlar la legalidad de los decretos y resoluciones administrativas (toma de razón).”¹⁸⁶

DE LOS DECRETOS LEYES

Tal como lo explicamos en el capítulo anterior, la toma de razón que la Contraloría efectúa es un procedimiento que encarna una decisión jurídica sobre determinados actos de la Administración del Estado manifestados a través de la dictación de un Decreto. La Contraloría, una institución que podríamos denominar *sui generis* –agradezco la idea a Alicia de la Cruz, quien la mencionó en una de nuestras conversaciones¹⁸⁷– se presenta así como un controlador preventivo y

¹⁸⁴ De la entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar (1932-2017) el día 20 de enero de 2017, a quien agradezco la oportunidad de conversar sobre este tema, específicamente por lo esclarecedor que sus reflexiones resultaron para comprender cómo operaba la Contraloría General de la República antes y después del golpe de Estado, debido a su vasta experiencia por haberse desempeñado en distintos cargos en la institución entre 1954 y 1980. Agradezco especialmente el haberme permitido preguntarle abiertamente sobre un tema no exento de controversias.

¹⁸⁵ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 69.

¹⁸⁶ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 70.

¹⁸⁷ De la entrevista con la abogada Alicia de la Cruz, el día 15 de diciembre de 2016, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en Santiago.

fiscal¹⁸⁸ de los actos del Poder Ejecutivo. La interrogante que el capítulo plantea responde a la necesidad de analizar el funcionamiento de la institución en condiciones anómalas, vale decir, bajo supuestos político-jurídicos –un contexto dictatorial– que permiten cuestionarse el cómo ésta, una institución instaurada como un control al ejercicio del Poder Ejecutivo (en un sistema democrático, por cierto) podría haber seguido funcionando una vez violado el ordenamiento constitucional que le confería existencia, más aún tomando razón de actos y registrando que no representaban sino la legalidad que les otorgaba el ejercicio de Poderes del Estado inconstitucionalmente arrogados mediante el uso ilegítimo de la fuerza. Planteamos que la mantención del procedimiento de la toma de razón durante aquellos años –efectuado por el Contralor General– no obedece sino a la necesidad de otorgar un carácter de legalidad al actuar de la Junta de Gobierno.

Resulta importante establecer que, conforme a la naturaleza de las normas denominadas Decretos Leyes –definidas como aquella “disposición de naturaleza legislativa, enunciada bajo la forma de decretos, dictadas por un poder de facto que ha reunido para sí, contra todo lo previsto en el ordenamiento constitucional, las funciones parlamentarias y ejecutivas”¹⁸⁹– éstos se encuentran exentos del procedimiento de toma de razón. De acuerdo con los artículos 13 y 14 del Decreto Ley N° 991 de 3 de enero de 1975, la iniciativa en la dictación de Decretos Leyes podrá emanar de la Presidencia de la República –el General Augusto Pinochet– o de la Junta de Gobierno, en el ejercicio de los Poderes Legislativo y Constituyente.¹⁹⁰ El Decreto Ley 991 vino a subsanar una serie de divergencias en el seno de la Junta en relación con el ejercicio desmedido de los poderes con los que contaban sus miembros, lo que generó una sobreproducción normativas, o como señala Barros, “la confusión de poderes y la falta de procedimientos claros había producido un desastre práctico...se habían promulgado tantos decretos leyes que la junta estaba creando ‘una verdadera selva jurídica a pasos agigantados y acelerados’.”¹⁹¹

El Decreto Ley N° 991, artículos 13 y 14, que a continuación reproducimos, fue uno de los tantos intentos por regular la actividad legislativa y constituyente del gobierno dictatorial, recubriendo de legalidad la profusa producción normativa antidemocrática.

¹⁸⁸ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 138.

¹⁸⁹ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 873.

¹⁹⁰ Decreto Ley N° 991, que establece normas para la tramitación de los Decretos Leyes, Santiago, 17 de abril de 1975. (La letra cursiva es mía).

¹⁹¹ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 85.

Decreto Ley N° 991

Título II

De la tramitación de los Decretos Leyes

Artículo 13 — La *iniciativa* para la dictación de un decreto ley sólo podrá emanar del Presidente de la República o de los demás miembros de la Junta de Gobierno.

Artículo 14 — En los casos en que los Miembros de la Junta de Gobierno ejerzan directamente la iniciativa de legislar, presentarán un estudio o anteproyecto [a la junta] según estimen necesario que exprese dicha iniciativa.¹⁹²

Nada se dice en la norma, sin embargo, sobre la *posibilidad* de tomar razón de los Decretos Leyes emanados de la Junta de Gobierno o de la Presidencia de la República. Sólo el artículo 28, que analizaremos más adelante, nos da luces al respecto. Sobre lo anterior nos encontramos con dos posturas divergentes: Olga Feliú sostiene que del Decreto Ley no se debe tomar razón puesto que la legalidad del mismo es otorgada por la firma del Presidente de la República, que en un gobierno de facto posee la atribución de dictar dicha normativa sin un control jurídico formal¹⁹³; por otro lado, el abogado Arturo Aylwin sostiene que dado el estado en el que se encontraba la Administración, era imposible pretender que la Contraloría tomara razón de los Decretos Ley de la Junta de Gobierno, al menos en el periodo inicial de la Dictadura, durante el cual no había seguridad sobre la continuidad en el funcionamiento de algunas instituciones del Estado¹⁹⁴ ni la seguridad en el cargo de las personas que componían las planas directivas de dichas instituciones, como era el caso del Contralor Héctor Humeres.

¹⁹² Decreto Ley N° 991, que establece normas para la tramitación de los Decretos Leyes, Santiago, 17 de abril de 1975. La letra cursiva es mía.

¹⁹³ De la entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar, el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

¹⁹⁴ De la entrevista con el abogado Arturo Aylwin, el día 22 de junio de 2017. Arturo Aylwin Azócar, abogado de la Universidad de Chile, fue funcionario de la Contraloría entre 1967 y 1995, ocupando sucesivamente los cargos de Fiscal, Subcontralor General y Contralor General de la República.

El artículo 28 del Decreto Ley N° 991 dispone, en su inciso segundo que “La Secretaría de Legislación [órgano dependiente de la Junta de Gobierno], una vez numerado el respectivo decreto ley, lo remitirá a la Contraloría *para su Registro*.”¹⁹⁵ Registro así, con mayúscula, lo que significaría, en nuestra opinión, no cualquier procedimiento, sino que reconocer en el Decreto Ley una legalidad implícita, ya sea porque se cumplirá sin mayor revisión de su legalidad o porque la Contraloría pierde –más bien entrega, como veremos más adelante– toda facultad de pronunciarse acerca de los mismos.

UN ÚLTIMO BASTIÓN

La escasa información disponible sobre el funcionamiento de la Contraloría durante los primeros días de la dictadura se encuentra contenida esencialmente en dos *Actas de las Sesiones de la Honorable Junta de Gobierno* (en adelante, las Actas): la N° 2 y N° 8, de 13 y 24 de septiembre de 1973, respectivamente.¹⁹⁶ Cristi señala que “estas son las actas de las sesiones de la Junta militar reunida en el ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo que se han arrogado.”¹⁹⁷ También podemos encontrar información en los *Memoriales de la Contraloría General de la República*, a los que hemos hecho alusión en el capítulo I; dichos *Memoriales* dan cuenta de la labor de la institución mediante publicaciones de académicos expertos en Derecho Público y funcionarios de la propia Contraloría, pues tal como señala Feliú, “la Contraloría es la formadora de la doctrina del Derecho Público en Chile.”¹⁹⁸

Es al profesor Robert Barros a quien debemos el primer acercamiento académico (y que fue hecho público) a las Actas. El investigador relata en su libro *La Junta Militar: Pinochet y la Constitución de 1980*, cómo llegó a poder consultarlas directamente; señala el autor que fue a través del contacto con un oficial en retiro, quien le facilitó la versión original de las mismas –que se mantuvieron en

¹⁹⁵ Decreto Ley N° 991, que establece normas para la tramitación de los Decretos Leyes, Santiago, 17 de abril de 1975. La letra cursiva es mía.

¹⁹⁶ Las Actas de las Sesiones de la Honorable Junta de Gobierno –que abarcan el periodo 1973-1989– se encuentran depositadas en la Biblioteca del Congreso Nacional. Reproducciones parciales y totales pueden ser encontradas en: Cristi, Renato, *La Génesis de la Constitución de 1980: una lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno*, Revista Ciencia Política, Volumen XIX, Santiago, 1998, pp. 208-228., y en Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*

¹⁹⁷ Ver Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p. 103.

¹⁹⁸ De la entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar, el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

secreto durante varios años, hasta ser depositadas en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago, a mediados de los años 90— siempre bajo condición de secreto y de no revelar nunca su identidad.¹⁹⁹ Lo interesante de la historia que relata Barros es que evidencia la forma en que ha sido mayoritariamente tratada la información acerca del funcionamiento de la Administración del Estado durante los años que duró la dictadura en Chile, incluso una vez recuperada la democracia en el país. Lo anterior permitiría explicar la actual dificultad que existe para estudiar el funcionamiento de nuestras instituciones durante aquel periodo.

En los meses previos al golpe de Estado de 1973, tanto la Contraloría como el Poder Judicial —encabezado por la Corte Suprema— ejercieron sus facultades con el objetivo de ejercer una oposición jurídica a los mecanismos jurídicos denominados “resquicios legales”²⁰⁰, que fueron ocupados para permitir la intervención estatal de las industrias privadas durante el gobierno de la Unidad Popular. Barros alude al tema, señalando que “al igual que la Corte Suprema, la Contraloría se vio envuelta en los conflictos entre las instituciones en cuanto a la legalidad del programa político de la UP.”²⁰¹ La abogada Mónica Madariaga, ex asesora de la Junta de Gobierno y ex ministra de Educación y Justicia, se refirió a los “resquicios legales” en una entrevista con la periodista Mónica González de la siguiente manera: “Nunca nadie ha entendido el verdadero sentido de la expresión, tan usado en ese entonces, de los ‘resquicios legales’. El abogado Eduardo Novoa Monreal, que acuñó la expresión, no quiso decir que usaba un resquicio existente. Lo que dijo es que frente a una norma que daba amplia potestad de acción, el intérprete, en este caso la Contraloría, cerraba toda posibilidad de actuar, y dejaba sólo un *portillo*. Yo fui quien generó, entre otras personas, esa jurisprudencia. Con mi actitud defendí o creí defender el legítimo derecho de propiedad de los dueños de las industrias frente a la acción ilegítima de los trabajadores, que por la vía violenta se apoderaban de las empresas y se las tomaban.”²⁰²

¹⁹⁹ La anécdota es relatada extensamente en Barros, Robert, (2005), op. cit., pp. 22-24.

²⁰⁰ Para mayor información, se puede consultar la extensa obra del jurista Eduardo Novoa Monreal, principal creador de la figura de los “resquicios legales” utilizados durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Ver Novoa, Eduardo, *Los resquicios legales: un ejercicio de lógica jurídica*, Santiago, Ediciones Bat S.A., 1992, y Novoa, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1981. También se puede consultar el tema en Garrido, Luis, *La “vía chilena” al socialismo (1970-1973). Un itinerario geohistórico de la Unidad Popular en el sistema-mundo*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2015.

²⁰¹ Barros, Robert, (2005), op. cit., p. 138.

²⁰² Entrevista a Mónica Madariaga (1985), en González, Mónica, *Apuntes de una época feroz. Reportajes y entrevistas en dictadura*, Santiago, Hueders, 2015, pp. 264-265. (Las cursivas son mías).

De acuerdo con Olga Feliú, la Contraloría habría representado no una oposición al gobierno de la Unidad Popular, sino una defensa del Estado de Derecho flagrantemente roto por la utilización de los “resquicios legales” y Decretos de insistencia enviados por el Presidente Allende a la Contraloría, para lograr la intervención ilegítima de las industrias del país. El testimonio de la abogada da cuenta de la envergadura del poder que la toma de razón encarnaba en el sistema democrático chileno, toda vez que su negativa constituyó una forma de paralización de algunos de los proyectos de la Administración del Estado durante el gobierno de Allende, quien utilizaría a tal punto el mecanismo del Decreto de insistencia con el fin de obtener la toma de razón de la Contraloría, que “éste no ha sido utilizado nuevamente por la imagen que evoca.”²⁰³

La importancia de detenernos en el análisis de la oposición de la Contraloría—dirigida en aquel entonces por el abogado Héctor Humeres Magnan— radica en que desde dicha oposición al gobierno encabezado por Allende se vio a la institución como uno de los últimos recursos —o resistencias institucionales— para frenar los avances extrajurídicos —o lisa y llanamente ilegales, dependiendo del testimonio— de la llamada *vía chilena al socialismo*, a través de la negativa a cursar la toma de razón de los Decretos que declaraban la intervención de las industrias del país. Vale preguntarse si la continuidad en el funcionamiento de la institución no constituyó, además de una medida de legitimación, una forma de reconocimiento a su actuar en los meses previos al golpe de Estado.

Es tras el golpe de Estado que las informaciones acerca de las actuaciones de la Contraloría General de la República dejan de ser de conocimiento del público, y deben ser estudiados mediante la remisión a las Actas o al testimonio de las personas que formaban parte del equipo de la institución durante la época.

²⁰³ De la entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar, el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

“REGISTRAR PARA LA HISTORIA”

Durante el día 13 de septiembre la Junta de Gobierno se reunió en secreto dos veces –por la mañana y por la tarde–, y ambas sesiones quedarían registradas en las Actas. La N° 2 registra la segunda, en que la Junta “actúa en dicha ocasión reunida en el ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo que se ha arrogado” y “da cuenta de la visita del Contralor General de la República, Héctor Humeres Magnan, para presentar su adhesión y cooperación al gobierno militar.”²⁰⁴ Barros también menciona el episodio en su libro, señalando que “inmediatamente tras el golpe, los más altos oficiales de esta entidad se reunieron con la Junta, le comunicaron su apoyo al nuevo gobierno y le ofrecieron su ayuda.”²⁰⁵ El Acta N° 2, al consignar la visita del Contralor Humeres, constituye el único registro oficial con el que contamos al respecto; la transcribimos aquí para su posterior análisis.

ACTA N°2

SECRETO

En Santiago, a trece días del mes de Septiembre de 1973, siendo las 10.45 horas, se reunió la Junta en Sesión Secreta para tratar los siguientes temas:

19. Se recibió la visita del Sr. Contralor General de la República, quien acompañado de dos funcionarios de dicho Alto Organismo, presentó su saludo y *adhesión* al nuevo Gobierno, junto con ofrecer su *cooperación* más decidida en todos los aspectos de su especialidad.

Al mismo tiempo manifiesta que la Contraloría elaborará un balance económico general del país, a fin de que la ciudadanía se imponga del caótico estado financiero en que se recibe la Junta. Ofreció además proporcionar interventores para que los nuevos

²⁰⁴ En Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p. 138.

²⁰⁵ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p.138.

Jefes de Servicios cuenten con su asesoría técnica cuando se reciban de sus puestos el lunes 17 del presente.

Indicó asimismo que en cuanto a la tramitación de los Decretos Leyes se puede seguir dos caminos:

- *Tomar razón, lo que es más lento, y dado las circunstancias actuales, podría obligar a su organismo a devolverlos por tener vicios legales producto de la rapidez con que deberán elaborarse, y*
- *Sólo registrarlos, para la historia, lo que le dá [sic] una gran libertad de acción a la Junta para desenvolverse.*

Por las razones aducidas se le manifiesta que se optará –por ahora– por este último procedimiento.

Junto con agradecerle en forma muy especial su deferencia para con el nuevo Gobierno, se le consultó el procedimiento a seguir con aquellos funciarios [sic] que manejaban fondos en E° y/o dólares y que no se presenten a sus puestos, a lo cual expresó que debía declarárseles la vacancia previa formulación de la denuncia correspondiente.²⁰⁶

El Acta da cuenta de la adhesión que la Junta de Gobierno le merece al Contralor General de la República, quien habría entregado expresamente su apoyo a las nuevas autoridades. A la vez, la oferta dual que realiza permite sostener que la Contraloría le entrega una especie de “cheque en blanco” a la Junta, pues el ofrecimiento de tomar razón es derechamente poco atractiva –la “devolución por lo posibles vicios jurídicos y la lentitud del procedimiento” hablan por sí solas– frente a la de tan sólo *registrar para la historia*, vale decir, enumerarlos y archivarlos en el estado en que son recibidos los Decretos Leyes, lo que permite a la Junta actuar con una amplia libertad de acción, eximiendo a sus creaciones jurídicas de revisión–siquiera somera–, dejando algo más que un

²⁰⁶ Extracto del Acta N° 2, en Cristi, Renato, *La Génesis de la Constitución de 1980: una lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno*, Revista Ciencia Política, Volumen XIX, Santiago, 1998, p. 217. (La cursiva es nuestra).

portillo a su producción normativa. La sugerencia del Contralor de registrar los Decretos Leyes para la historia, es analizada por Cristi en la misma línea de nuestras reflexiones, toda vez que “en cierta medida confirma la idea de que la Constitución del 25 y la legalidad que legitimizaba [sic] han sido destruidas por el pronunciamiento [sin revisión jurídica] de los decretos leyes emanados de la Junta, en tanto la oferta del Contralor importaba tomar razón de ellos, o bien sólo registrarlos para la historia, sin pronunciarse.”²⁰⁷ Arturo Aylwin confirma la decisión respecto a la toma de razón de los Decretos Leyes, al señalar que “se decidió que la Contraloría no tomaría razón *de nada*. Y que, para los efectos de mantener la historia, si lo que se iba a pedir es que se enviaran los decretos, que tradicionalmente eran sometidos a toma de razón, se enviarían a registro a la Contraloría.”²⁰⁸

Dos semanas después de la segunda sesión secreta, tal como se encuentra consignado en el Acta N° 8 –fecha el día 24 de septiembre de 1973–, el Contralor General realiza una nueva visita a la Junta de Gobierno, manifestando en esta oportunidad un cambio de opinión. El Acta, en su considerando 16° reza: “Se recibe la visita del Sr. Contralor General de la República quien da a conocer el balance general de la Nación al día 20 de junio de 1973, sólo del sector centralizado. Este antecedente será utilizado por el Sr. Ministro de Hacienda para la exposición de la Hacienda pública que hará a la opinión pública a la brevedad. El Sr. Contralor se refiere al trámite que están siguiendo actualmente los Decretos, estimando que a su juicio los del sector descentralizado y aquellos del sector centralizado en que no tenga injerencia directa la Junta podrían pasar por la toma de razón para mayor seguridad. *Se estudiará la sugerencia.*”²⁰⁹ De acuerdo a Cristi, “éste [el Contralor] sugiere ahora una modificación al trámite expedito para los decretos leyes que él mismo había concedido gratuitamente dos semanas antes. La Contraloría podría tomar razón de los decretos leyes del sector descentralizado y también de ‘aquellos del sector centralizado en que no tenga injerencia directa la Junta.’”²¹⁰ Los miembros de la Junta terminarían aceptando –a regañadientes, como quien se ve limitado súbitamente tras ejercer, con un permiso expreso, un poder limitado– la segunda sugerencia del Contralor, tras espetarle durante la 8° sesión que *se estudiaría la sugerencia*.

El primer punto sobre el cual creo importante detenerse es el tratamiento que se le da a las autoridades de la Contraloría durante las sesiones de la Junta de Gobierno mencionadas, esto es, de

²⁰⁷ En Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p.138.

²⁰⁸ De la entrevista con Arturo Aylwin Azócar, en Santiago, el día 22 de junio de 2017, en Santiago.

²⁰⁹ Extracto del Acta N° 8, en Cristi, Renato, (1998), *op. cit.*, p. 220. (La cursiva es mía).

²¹⁰ Cristi, Renato, (2011), *op. cit.*, p.138.

absoluta naturalidad, en tanto no se cuestiona –al menos no se deja constancia de ello– la continuidad en el funcionamiento de la institución, es más, se le encarga un balance del estado financiero del país. Esto a diferencia de instituciones como el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, ambas clausuradas conforme a los Decretos Ley N° 27, de 21 de septiembre y el N° 119, de 10 de noviembre, respectivamente.²¹¹ Esta continuidad en el funcionamiento de la Contraloría, modificando algunas de sus funciones, exceptuándola de tomar razón de los Decretos Ley, resulta sumamente interesante, ya que en un contexto dictatorial tenderíamos a pensar que todo control a la nueva institucionalidad es automáticamente eliminado y, sin embargo, en Chile esto no ocurre. El segundo punto destacable de lo narrado anteriormente es preguntarse a quién interesa, en aquel momento, la continuidad de una institución fiscalizadora y controladora de los actos de la Administración del Estado como la Contraloría General de la República; ¿era acaso una señal a la comunidad internacional, de un supuesto “respeto por el Estado de Derecho”?, o se trataba acaso de una forma de mantener una imagen de aparente legalidad frente a la ciudadanía, especialmente a aquellos que habían apoyado el golpe de Estado y el inicio del nuevo gobierno.

NUEVA NORMATIVA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tras la segunda visita, en la que obtiene de la Junta una respuesta escueta –en relación a que se analizaría la sugerencia de tomar razón de los Decretos Leyes del sector descentralizado y de aquellos del sector centralizados en que no tuviera injerencia directa la Junta de Gobierno– Humeres remite a los miembros un borrador de Decreto Ley que es aprobado y publicado en el diario oficial el día 2 de octubre de 1973. A continuación, incluimos el Decreto Ley N° 38, de 24 de septiembre de 1973.

²¹¹ Decreto Ley N° 27, de 21 de septiembre de 1973, que disuelve el Congreso Nacional; y Decreto Ley N° 119, de 5 de noviembre de 1973, que disuelve el Tribunal Constitucional. Éste último Decreto Ley expresa, en su Visto letra c) “Que el Tribunal Constitucional contemplado en el artículo 78, letras a), b) y c) de la Constitución Política del Estado tiene por función primordial resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que no pueden presentarse por estar disuelto el Congreso Nacional”, y en su letra d) “Que todo lo anterior demuestra que la existencia del mencionado Tribunal Constitucional es innecesaria”, toda vez que la Junta de Gobierno ha concentrado en si misma todos los Poderes del Estado, siendo ejercido el Legislativo por los miembros de la Junta y el Ejecutivo por el Presidente de la República, Augusto Pinochet.

INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY N° 10.336, ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Decreto ley N° 38.- Santiago, 24 de Septiembre de 1973.- Considerando:

Los propósitos y fines que inspiraron la constitución de la Junta de Gobierno de la República de Chile, expresados en el decreto ley N° 1, de 11 de Septiembre de 1973; teniendo presente:

Que es condición para alcanzar tales objetivos superiores, la acción dinámica, regular y eficiente de la Administración del Estado; lo que implica, a su vez, la necesidad de centralizar y robustecer la fiscalización que debe ejercerse sobre todos los Servicios Públicos, y sobre la forma como se administran e invierten los bienes y recursos de la Nación.

Que, por lo tanto, es conveniente ampliar y reforzar las funciones y facultades de la Contraloría General de la República, y

Vistos: lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de 11 de Septiembre de 1973, y la proposición formulada por el señor Contralor General, a requerimiento de esta Junta;

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado y dicta el siguiente

Decreto ley:

Artículo 1°- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 10.336 de 1964, orgánica de la Contraloría General de la República:

A) Agréganse a continuación del inciso 2° del artículo 9°, las siguientes nuevas disposiciones:

"La falta de observancia oportuna de estos requerimientos podrá ser sancionada directamente por el Contralor General con la medida disciplinaria de multa de hasta quince días de remuneraciones, sin perjuicio de que, si lo estima procedente, pueda disponerse la suspensión, sin goce de remuneraciones, del funcionario responsable de tal omisión, hasta que se le remitan los antecedentes o informes requeridos".

"Las normas que establezcan el secreto o reserva sobre determinados asuntos no obstarán a que se proporcione a la Contraloría General la información o antecedente

que ella requiera para el ejercicio de su fiscalización, sin perjuicio de que sobre su personal pese igual obligación de guardar tal reserva o secreto".

B) Reemplázase el artículo 16 por la siguiente disposición: "Los Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y, en general, todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre el Banco Central y el Banco del Estado de Chile del que cumple la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio sobre el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile y del que desarrolla la Superintendencia de Seguridad Social sobre las instituciones y entidades sometidas actualmente a su fiscalización".

"También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional".

"La Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, la Sindicatura General de Quiebras, y los demás Organismos del Estado que cumplan funciones de fiscalización quedarán sujetos al control de la Contraloría General de la República y deberán observar las instrucciones, proporcionar los informes y antecedentes que este Organismo le requiera para hacer efectiva la fiscalización a que se refiere el inciso anterior".

C) Reemplázase el inciso 1º del artículo 18 por la siguiente disposición: "Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar las oficinas especiales de control que determine este Organismo, y en los casos y de acuerdo con la naturaleza y modalidades propias de cada entidad. Los contralores, inspectores, auditores o empleados con otras denominaciones que tengan a su cargo estas labores quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría General, y

en caso de que aquellos funcionarios representen actos de sus jefes, éstos no podrán insistir en su tramitación sin que haya previamente un pronunciamiento escrito de ese Organismo favorable al acto."

D) Reemplázase en el artículo 20 la palabra "fiscales" por la frase del Estado o de los Servicios sometidos a su fiscalización".

Artículo 2º.-Derógase toda disposición contraria a las contenidas en el presente decreto ley.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea,

Carabineros e Investigaciones y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.-

AUGUSTO PINOCHET U., General de Ejército, Comandante en Jefe y Presidente de la Junta de Gobierno.- JOSE T MERINO C., Almirante, Comandante en Jefe de

la Armada.- GUSTAVO LEIGH G., General del Aire, Comandante en Jefe de la

Fuerza Aérea.- CESAR MENDOZA D., General Director de Carabineros.-

Lorenzo Gotuzzo B., Contraalmirante, Ministro de Hacienda.²¹²

El Decreto Ley ha otorgado a la Contraloría un rol nuevo dentro de la organización estatal, proveyéndola del *control reforzado* sobre la Administración, ampliando sus funciones de fiscalización del sector descentralizado, esto es, sobre aquellas instituciones y materias que no entorpecieran la labor creativa de la Junta de Gobierno. Lo anterior puede parecer contraintuitivo para quienes evalúan a las dictaduras como sistemas de gobierno sin contrapeso interno alguno. Incluso el hecho de haber modificado una ley anterior con una disposición nueva, derogando toda disposición contraria al Decreto Ley –como reza el artículo 2º recién citado– nos da luces de la importancia que tenía para la Junta el poder contar con una regulación vigente que permitiera el Contralor General seguir operando con “normalidad”.

La Junta –con asistencia de Humeres– modificó así, a poco más de una semana de haber asumido el mando del país, la ley que regulaba el funcionamiento de la Contraloría. Lo interesante

²¹² Decreto Ley N°3, de 24 de septiembre de 1973, que Introduce modificaciones a la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda. (La cursiva es mía).

del episodio reside en que fue un régimen de facto el que introdujo modificaciones en una ley orgánica de una de las instituciones de fiscalización con las que contaba el Estado de Chile, instaurando así lo que Barros reconoce y denomina como “límites institucionales”²¹³, que en su opinión “dependen de la existencia de normas que entregan criterios para calificar la validez de los actos cometidos por diferentes autoridades del Estado” y “son defendidos por autoridades del Estado que tienen entre sus atribuciones el poder para controlar activamente a la autoridades reguladas mediante la ley.”²¹⁴ El encabezado del Decreto Ley es claro en exponer los objetivos de la modificación de la Ley Orgánica de la Contraloría, lo que significa, tanto un límite institucional como una potestad del nuevo gobierno, debido a que a la vez que “limitaba su actuar”, permitía a la dictadura intentar dotar de legitimidad jurídica al poder que ejercía, legalizando actos de gobierno –emanados del Poder Ejecutivo– mediante la toma de razón de los mismos.

En relación al Decreto Ley N° 38, me interesa explicar ahora por qué su análisis es necesario para la investigación. En primer lugar, es interesante constatar que es una norma más bien escueta: cuenta con tan sólo dos artículos, que modifican tres artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría. La primera modificación corresponde a una ampliación de las competencias del Contralor General, puesto que agrega al artículo 9° un inciso que reza: *“Las normas que establezcan secreto o reserva sobre determinados asuntos no obstarán a que se proporcione a la Contraloría General la información o antecedente que ésta requiera para el ejercicio de su fiscalización, sin perjuicio de que sobre su personal pese igual obligación de guardar tal reserva o secreto.”*²¹⁵ La disposición permite sospechar un juego doble, en el que se amplían las facultades del Contralor General respecto al análisis y fiscalización de las cuentas públicas, específicamente de los créditos y deudas del Estado, pero que a la vez establece una forma velada de complicidad entre las actuaciones de la Contraloría y la Administración del Estado, toda vez que mantiene el carácter de secreto o reserva de la operación, traspasando la obligación desde el Poder Ejecutivo a la Contraloría. Lo anterior habría exacerbado lo que Feliú describe como el “ambiente” de la Contraloría²¹⁶, ajeno a la tramitación de la normativa a nivel de la Administración, ajeno al funcionamiento político del Estado, lo que pienso habría significado un aumento vía legislativa del

²¹³ La introducción a la obra de Barros resulta esclarecedora al respecto. El autor explica cómo operan dichos límites institucionales en los regímenes autocráticos y de qué manera opera el poder de las dictaduras (especialmente las latinoamericanas) en convivencia con estos límites autoimpuestos. Ver Barros, Robert, (2005), *op. cit.*

²¹⁴ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, pp. 37-38.

²¹⁵ Decreto Ley N° 38, que introduce modificaciones a la Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Santiago, 24 de septiembre de 1973. (La letra cursiva es mía).

²¹⁶ De la entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar, el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

automatismo servil de la Contraloría General de la República durante el periodo, al menos respecto a los Decretos Leyes. Recordemos que es imprescindible para una dictadura el poder actuar en secreto, especialmente en aquellas materias en que son los Poderes del Estado los que actúan fuera de la ley, apartándose del Estado de Derecho y de las garantías fundamentales que dicho Estado *reconoce* a sus ciudadanos.

En segundo lugar, el Decreto Ley introduce una modificación más importante que la anterior, en mi opinión, al reemplazar el artículo 18 de la Ley N° 10.336 por la siguiente disposición: *“Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar oficinas especiales de control que determine este Organismo, y en los casos y de acuerdo con la naturaleza y modalidades propias de cada entidad. Los contralores, inspectores, auditores o empleados con otras denominaciones que tengan a su cargo estas labores quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría General, y en caso de que aquellos funcionarios representen actos de sus jefes, éstos no podrán insistir en su tramitación sin que haya previamente un pronunciamiento escrito de ese organismo favorable al acto.”*²¹⁷ Esto equivale a una supremacía absoluta de la Contraloría en la fiscalización de los actos del sector descentralizado, replicando el mecanismo que utiliza la institución en aquellas reparticiones del Estado sometidas a su control, limitando a su vez los mecanismos de representación de los actos administrativos. Corresponde, nuevamente, a un juego dual en nuestra opinión, ya que extiende las redes de fiscalización de la Contraloría, pudiendo así mostrar al público que el nuevo gobierno tiene entre sus preocupaciones el control de los actos de la Administración, que es realizado, sin embargo, por una institución tan limitada en su actuar que dicho control deviene irrelevante, por no tener efectos jurídicos concretos.

La última disposición del Decreto Ley en comento es la contenida en el artículo 2°, mencionado más arriba, que deroga toda otra disposición en contrario.²¹⁸ No es una fórmula poco común dentro de los Decretos Leyes más importantes, pero el N° 38 no es de aquellos que los autores que han estudiado la dictadura, como Barros, han denominado “fundacionales” —es decir, piedras angulares de la estructuración que se hizo en dictadura de los Poderes arrogados por la Junta de Gobierno—, por lo que resulta llamativo que esta fórmula (o regla de clausura absoluta de derogación) se encuentre contenida en este cuerpo normativo, en el entendido de que, como lo

²¹⁷ Decreto Ley N° 38, que introduce modificaciones a la Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Santiago, 24 de septiembre de 1973. (La letra cursiva es mía).

²¹⁸ Decreto Ley N° 38, que introduce modificaciones a la Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Santiago, 24 de septiembre de 1973. (La letra cursiva es mía).

mencionáramos anteriormente, la Junta estructuró de tal manera el sistema jurídico constitucional tras el golpe de Estado que se consideraban derogadas las normas que no se encontraran en concordancia con lo dispuestos en los Decretos Leyes (lo que vale tanto para leyes ordinarias como para la Constitución de 1925, como ya explicamos). La reiteración, en resumen, no parece ser baladí, y se presenta como una forma de reafirmación del poder absoluto con el que actúa la Junta de Gobierno, avalada por la acción y normativa que rige a la Contraloría.²¹⁹

“¿TOMAR RAZÓN DE QUÉ?”

Con relación a la toma de razón, una vez analizado que no se realizaría tal procedimiento sobre el contenido de los Decretos Leyes, cabe mencionar citando a Barros que “salvo un breve periodo inicial en el cual se suspendió la toma de razón por actos administrativos, esta cooperación no llevó aparejado ningún límite a las amplias facultades de la Contraloría para supervisar las operaciones del Estado.”²²⁰ La abogada Olga Feliú señala que en ningún minuto se habría interrumpido el procedimiento de toma de razón, excepto los primeros días tras el *pronunciamiento militar*, y que la Contraloría siguió funcionando con total normalidad, tal como lo hacía desde su fundación en 1927.²²¹ Robert Barros, a su vez, informa que se produjo un periodo de casi dos meses y medio –entre el 11 de septiembre y el 1 de diciembre de 1973– en el que no se habría tomado razón de ningún acto de la Administración del Estado, de acuerdo a la información obtenida en una entrevista²²², para luego ser reanudado el procedimiento, pero con las modificaciones que veremos.

La toma de razón, de acuerdo a los testigos de la época, habría seguido entonces operando en conformidad a la nueva regulación que le otorgaba a la institución del Decreto Ley N° 38, en conjunto con las *Actas Constitucionales* ya referidas y la Ley N° 10.336 Orgánica de Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República; la normativa dictada por el Poder Ejecutivo –ya sea a través de la Presidencia de la República o de los diversos órganos que componen la Administración del Estado– era remitida a la Contraloría para su control, lugar en el que se analizaba

²¹⁹ El punto es tratado profusamente en el capítulo anterior, en el acápite referido a la destrucción fáctica de la Constitución Política del Estado de 1925 mediante y tras ocurrido el golpe de 1973.

²²⁰ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 138.

²²¹ Del testimonio de la abogada Olga Feliú, en entrevista el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

²²² Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 138. El autor señala en una nota al final del capítulo –la n° 33– que “según Horacio Brandy, segundo abogado de mayor rango en el departamento jurídico de la Contraloría al momento de la entrevista [el día 6 de noviembre de 1992], la toma de razón fue resumida el día 1 de diciembre de 1973.”

su concordancia con las normas vigentes durante el periodo (ya explicadas más arriba), sin un pronunciamiento respecto al *mérito o conveniencia política de los actos* (ya fueran decisiones políticas o administrativas).²²³ El procedimiento habría sido un trabajo conjunto entre el Comité Asesor de la Junta de Gobierno (COAJ) y el equipo jurídico asesor de cada miembro de la Junta. Una vez que la normativa era tomada de razón, habiéndose estampado la firma del Contralor General de la República en ella, era devuelta a la Junta o a la Presidencia para la ejecución del acto o decisión.

Comprobado que la Contraloría continuó tomando razón de los cuerpos normativos que emanaban del Poder Ejecutivo, cabe explicar a qué normas correspondían y cómo se realizaba el procedimiento, para concluir el presente capítulo con un breve comentario acerca del caso emblemático de que trata el siguiente.

Para continuar tomando razón de los actos de la Administración y fiscalizando los movimientos monetarios del Estado, la Contraloría seguiría rigiéndose por su Ley Orgánica, modificada en el sentido ya expresado, sumado a una serie de normas de dictación posterior – Resoluciones– que eximirían del trámite de toma de razón a un número importante de actos y decisiones de la Administración del Estado, lo que constituyó una forma de cercenar poco a poco las atribuciones de la Contraloría, restando importancia al procedimiento y así aumentando el ejercicio autónomo del poder de la Administración del Estado. Las Resoluciones a las que nos referimos son las N° 600, de 14 de julio de 1977, que exime del trámite de toma de razón a los Decretos y Resoluciones que no versen sobre materias que señala, la N° 113 de 26 de enero de 1978, que modifica la Resolución N° 600, de 1977, de la Contraloría General, y la N° 1030, de 31 de julio de 1980, que modifica [nuevamente] la resolución N° 600, de 1977, sobre exención de toma de razón.

Hasta antes de que se acordara la exención de la toma de razón de los Decretos Leyes y la demás normativa de la Administración del Estado, los Decretos emanados del Poder Ejecutivo eran remitidos a la Contraloría para su toma de razón y registro en los archivos de la institución. Una vez tomada la decisión, éstos sólo irían a Registro (*para la historia*). Arturo Aylwin sostiene que al poco tiempo de esto, *impensadamente*, la Junta de Gobierno dictó un Decreto Ley –el N° 38, ya

²²³ García, Gonzalo y Contreras, Pablo, (2014), *op. cit.*, p. 873.

analizado— que otorgó más atribuciones a la Contraloría, estableciendo lo que doctrinariamente se ha llamado “auditoria operativa”, que permitía a la Contraloría actuar en terreno, constatando la eficacia en el uso de los recursos del Estado.²²⁴ La declaración resulta interesante, pues más tarde el abogado señala, en la misma entrevista, que en el momento en que la Contraloría comienza a interiorizarse en la gestión de servicios y de Empresas del Estado, “esto empezó a molestar al gobierno, y las facultades que había otorgado a la Contraloría, se las quitó”²²⁵, lo que reafirma la idea de que durante el periodo 1973-1980 la Junta de Gobierno se encontraba interesada en contar con una Contraloría que avalara sus actuaciones mediante la toma de razón —de algunas normas— pero sin entorpecer en demasía sus decisiones. Una institución cooptada por el gobierno central, obediente a sus deseos, en síntesis.

La molestia de la Junta de Gobierno con la Contraloría se tornó así en un juego constante de ampliación y restricción de las facultades de la institución, hecho que es base para entender la dictación de las tres Resoluciones citadas anteriormente. La N° 600 exime a un sinnúmero de Decretos y Resoluciones emanados de los Ministerios y Servicios del trámite de toma de razón, teniendo presente, tal como lo sostiene la Resolución, “que es necesario actualizar la exención de toma de razón considerando la experiencia y la organización administrativa vigente, dentro de un contexto de fiscalización finalista que contribuya efectivamente a la eficiencia administrativa y a la protección de valores fundamentales reconocidos en nuestro ordenamiento; y que, por otra parte, resulta imprescindible adecuar los sistemas de control a las modificaciones experimentadas por nuestro régimen administrativo, particularmente en lo relativo al *nuevo ordenamiento vigente*.”²²⁶ La resolución mantiene, sin embargo, el trámite de tomar razón de los Decretos firmados por el Presidente de la República, los reglamentos supremos, los reglamentos firmados por los Jefes de Servicios y las modificaciones de ambos, tal como señala la norma en su Párrafo Sexto, Norma Común letra A). Lo anterior no importaría una contradicción con la idea de poder utilizar a la Contraloría General de la República como una institución legitimadora del actuar del gobierno dictatorial, toda vez que habiéndose constatado la anuencia del Contralor Humeres para con la Junta, difícilmente se puede sostener que habría de rechazar *a priori* la toma de razón de la normativa

²²⁴ De la entrevista con Arturo Aylwin Azócar, en Santiago, el día 22 de junio de 2017, en Santiago.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Resolución N° 600, de 14 de julio de 1977, que exime del trámite de toma de razón a los Decretos y Resoluciones que no versen sobre materias que señala, Santiago, Contraloría General de la República. Las cursivas son mías.

emanada de la Administración, enemistándose con el Presidente y demás miembros de la Junta de Gobierno.

Tanto la Resolución N° 113 de 1978, como la N° 1030 de 1980 modifican a la N° 600, aumentando el número de Decretos, reglamentos supremos, reglamentos y modificaciones emanadas de los órganos de la Administración exentos, dando cada vez mayor libertad de acción al gobierno, al no contar con un control de legalidad de sus actos efectuado por la Contraloría.²²⁷ De acuerdo con Aylwin, si bien en ningún momento se habría intentado clausurar la Contraloría tal como se hizo con el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, el gobierno de la dictadura siempre mantuvo muy presente que debía encontrar una forma de que ésta no lograra más poder del que a la Junta le convenía. Cuestionado acerca de la posibilidad de que se hubiese mantenido funcionando como una forma de equilibrar el poder entre los miembros de la Junta de Gobierno y el presidente de la República, señala que podría haber la posibilidad de que actuara como una especie de mediador, sobre todo en materias económicas y en algún sentido como un contrapeso a la constante búsqueda de acrecentar el poder de Pinochet, señalando que a éste último “lo único que le interesaba era el poder personal.”²²⁸

Antes de proceder a analizar, en el siguiente capítulo, cómo la negativa de tomar razón de un acto del gobierno militar significó la salida de Héctor Humeres de la Contraloría y su reemplazo por el abogado Sergio Fernández –quien sólo meses más tarde sería nombrado Ministro del Interior por el general Augusto Pinochet–, cabe señalar que hemos podido observar cómo la mantención del funcionamiento de la Contraloría no significó un verdadero contrapeso al actuar de la Junta de Gobierno ni a la Administración del Estado, sino que una institución que las habría dotado de legitimidad mediante la legalización de las normas que de éstas emanaban. Lo anterior, sumado a la constante modificación de normas que regulaban la actividad fiscalizadora y controladora de la Contraloría, habría tenido como resultado una institución que si bien los testigos señalan habría

²²⁷ Resolución N° 113 de 26 de enero de 1978, que modifica la Resolución N° 600. La Resolución 113 es especialmente sensible, pues exime de toma de razón a todos los decretos y resoluciones relativos a detenciones aplicadas durante los regímenes de emergencia y relativos a órdenes de expulsión o abandono del país y prohibiciones de ingreso a él por razones de seguridad del Estado. El Contralor que avaló esta decisión fue Sergio Fernández, y permitió al gobierno actuar sin ningún tipo de control en materias tan complejas como las personas detenidas durante el periodo, expulsadas del país y la prohibición de retornar a Chile.

²²⁸ De la entrevista con Arturo Aylwin Azócar, en Santiago, el día 22 de junio de 2017, en Santiago.

seguido operando con normalidad, la nueva situación sólo habría permitido actuar en tanto no fuera perjudicial al gobierno de turno, cosa impensada en una democracia.

Capítulo IV

CRISIS DE 1978: LA CONSULTA NACIONAL Y LA CAÍDA DEL CONTRALOR GENERAL

El cuarto capítulo de la investigación versa sobre el episodio ocurrido a fines del año 1977, en el cual el Contralor General Héctor Humeres Magnan se negó abiertamente a tomar razón del Decreto N° 1.308 que reglamentaba y citaba a una Consulta Nacional para el día 4 de enero del año siguiente. El llamado a la Consulta fue motivado por una resolución de las Naciones Unidas en contra el gobierno de Chile, en la cual la Comisión de Derechos Humanos condenaba al Estado por graves violaciones a los Derechos Humanos.

La salida del Contralor General y la posterior toma de razón del decreto por su sucesor fue la culminación de una serie de acontecimientos que se desencadenaron desde una polémica carta que un grupo de juristas nacionales envió a los cancilleres de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), la que provocó problemas al interior del gobierno y de la propia Junta.

Las versiones sobre la salida de Humeres de la Contraloría se presentan de forma contradictoria. Existen al respecto dos interpretaciones de los hechos. Hay quienes señalan, especialmente la historiografía clásica sobre el tema, las personas cercanas al gobierno de la época y los funcionarios partidarios del régimen dentro de la Contraloría General de la República, que el Contralor se encontraba cansado de su labor en la institución y que planeaba jubilar a fines de 1977 sin importar los sucesos contingentes sobre el plebiscito o Consulta Nacional. Una segunda postura frente al tema sostiene que el gobierno habría hostigado constantemente a Humeres, que incluso sus colaboradores cercanos y subalternos se comportaban de manera errática, desautorizándolo en público y que la negativa a tomar razón del Decreto que convocaba a las elecciones de enero de 1978 habría sido el motivo perfecto para alejarlo del cargo, sustituyéndolo rápida y brevemente por el abogado gremialista Sergio Fernández, quien efectivamente tomó razón del Decreto N° 1.308 y luego de tres meses en el cargo, fue nombrado Ministro del Interior por Pinochet.

En junio de 1976 se celebró en Santiago la VI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), a la que asistieron 23 cancilleres de los países miembros²²⁹, incluido el Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, Henry Kissinger. La oportunidad serviría a la Junta de Gobierno para exhibir la estabilidad económica, social y política alcanzada por el país en sus tres años en el gobierno. Todos los detalles fueron cuidadosamente planeados; Manuel Trucco –embajador ante la OEA y Washington– y Ricardo Claro –un reconocido abogado, empresario y persona cercana al régimen– fueron los encargados de dar forma al evento.²³⁰

El plan de la dictadura al lograr que se trasladara la celebración de la Asamblea General a Santiago, era mostrar a su principal socio comercial, Estados Unidos, que la modernización política y económica del país era de la mayor importancia para los nuevos gobernantes, y lograr así acallar las críticas que llegaban a Washington sobre la delicada situación de Derechos Humanos que desde el golpe de Estado se producía en Chile. De los países vecinos no se esperaban mayores críticas, toda vez que también ellos vivían violentas dictaduras militares. México, en cambio, decidió restarse de la convocatoria, aduciendo su rechazo a la situación humanitaria del país anfitrión.²³¹

Ni Pinochet ni la Junta, ni sus colaboradores contaban con que un grupo de connotados juristas chilenos –Eugenio Velasco, Jaime Castillo, Héctor Valenzuela, Andrés Aylwin y Fernando Guzmán– presentaría ante la Asamblea una carta denunciando la grave situación de violación sistemática de los Derechos Humanos que se vivía en el país a raíz de las políticas represivas del gobierno. La carta aludía al estado de sitio establecido desde el golpe de Estado de 1973, la creación de servicios de inteligencia al margen de la ley, los procedimientos extrajudiciales, las torturas y desapariciones forzadas, además de la existencia de centros clandestinos de detención y tortura, en

²²⁹ Noticia del archivo digital del diario El País. Disponible en https://elpais.com/diario/1976/06/05/internacional/202773614_850215.html (visitado por última vez el 19 de enero de 2021).

²³⁰ Se puede conocer una detallada narración de la organización y celebración de la Asamblea General de Estados Americanos en Chile en 1976 en Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, pp. 172-181.

²³¹ Noticia del archivo digital del diario El País. Disponible en https://elpais.com/diario/1976/06/05/internacional/202773614_850215.html (visitado por última vez el 19 de enero de 2021).

que se interrogaba a los prisioneros sin asistencia de abogados, en condiciones inhumanas y sin regulación legal.²³²

La carta en cuestión levantó una polvareda que alcanzó a los diarios, despachos del gobierno e incluso a la Corte Suprema. Durante la Asamblea General, el Secretario General de la OEA, Alejandro Orfila, visitó los centros de detención Tres Álamos y Cuatro Álamos acompañado del Presidente del máximo tribunal del país, el Ministro José María Eyzaguirre y de Miguel Schweitzer, Ministro de Justicia del régimen. La visita formó parte del plan del gobierno para desacreditar las acusaciones de violaciones de Derechos Humanos en el país. La situación se tornó realmente tensa cuando la misiva de los abogados se dio a conocer entre los cancilleres asistentes al evento, motivando duras críticas del embajador de Chile en Washington, Manuel Trucco, una serie de dimes y diretes entre los juristas firmantes y el Ministro Eyzaguirre, y que culminó con la expulsión del país de Eugenio Velasco y Jaime Castillo.²³³

En septiembre de 1976, pocos meses después de la Asamblea General celebrada en Santiago, murió en un atentado explosivo en Washington el ex canciller Orlando Letelier, a pocas cuadras de la Casa Blanca y el Capitolio. El crimen, tristemente célebre por haber sido perpetrado en uno de los lugares más seguros del planeta, “tuvo un impacto dentro del régimen cuyas huellas no se borrarían”.²³⁴ El impacto por el atentado en contra de Letelier perpetrado por la DINA, sumado a la propuesta de Pinochet de elaborar un Estatuto Orgánico del Ejercicio de los Poderes Públicos –para regular las endiabladas relaciones entre la Junta de Gobierno y el Poder Ejecutivo de una vez por todas– y el enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos tuvo como consecuencia una creciente tensión entre los miembros de la Junta, quienes una vez más se veían

²³² Tanto la carta como los documentos asociados a ella pueden ser consultados en la página del Archivo Patricio Aylwin Azócar. Disponible en <http://www2.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/9266> (visitado por última vez el 19 de enero de 2021).

²³³ Los abogados Velasco, Castillo, Valenzuela, Aylwin y Guzmán dirigieron una sentida carta al Ministro José María Eyzaguirre, dando cuenta de sus opiniones vertidas en la carta presentada a los cancilleres de los Estados miembros de la OEA que asistieron a la Asamblea General en el país. Dicha carta no fue suficiente para evitar la expulsión de los dos primeros de Chile. Se puede revisar la carta completa, de fecha 12 de junio de 1976, en <http://www2.archivopatricioaylwin.cl/bitstream/handle/123456789/9266/APA-2253k.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (visitado por última vez el 19 de enero de 2021).

Sobre la expulsión de los juristas, se puede revisar Frei, Carmen, *Magnicidio. La historia del crimen de mi padre*, Santiago, Aguilar, 2017, pp. 60 y 61; Valdés, Gabriel, *Gabriel Valdés, sueños y memorias*. Santiago, Taurus, 2009. p. 250; y Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 178.

²³⁴ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 293.

enfrentados al Poder Ejecutivo por los constantes intentos de Pinochet por concentrar poder haciéndose de nuevas atribuciones²³⁵

UNA NOCHE DE ANTORCHAS

A 46 meses de haber asumido el control del Estado, la Junta de Gobierno y especialmente Pinochet se encontraban ante la necesidad de otorgar una nueva conducción político-institucional al país. Los problemas generados por la carta de los abogados a los miembros de la OEA, el atentado de Orlando Letelier en Washington y el inicio de las discusiones sobre violaciones a los Derechos Humanos, que durante 1977 comenzaron a tomar forma en la Organización de Naciones Unidas, dejaban al gobierno en un mal pie para continuar con su programa de modernización del Estado. Si bien la economía había repuntado luego de tres años de crisis, los problemas al interior de la Junta eran un dolor de cabeza permanente para sus miembros, la mantención del equilibrio entre los comandantes causaban a los asesores diversos contratiempos y malentendidos.²³⁶

Especialmente en el caso del general Gustavo Leigh, el personalismo de Pinochet y su ambición por concentrar la mayor cantidad de poderes políticos e institucionales posibles generaba constantes roces entre ambos, lo que incidía en el quehacer de la Junta²³⁷, en la que por lo general se encontraba respaldado –a ratos tímidamente por el Almirante Merino–, en contraposición al dúo Pinochet-Mendoza (éste último tomaba parte por el Ejército, reconociendo la inferioridad del cuerpo de Carabineros frente a los militares).²³⁸

Mucho se ha escrito sobre la simbología y los ritos de los regímenes autoritarios y totalitarios. La dictadura chilena no era ajena a ocupar diversos símbolos, ritos y procedimientos tanto para impresionar a adversarios y adherentes como para crear una mística en torno al poder detentado. La continuidad institucional en la búsqueda incesante de legitimación normativa de las decisiones jurídicas del gobierno puede ser vista como un procedimiento que se enmarca dentro de dichos ritos, pues si bien la Contraloría General de la República continuó su labor fiscalizadora de

²³⁵ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, pp. 179-180; 194.

²³⁶ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, pp. 238- 239.

²³⁷ De la entrevista al General del Aire Gustavo Leigh Guzmán, en Marras, Sergio. *Confesiones. Entrevistas de Sergio Marras*, Santiago, Las Ediciones del Ornitórrinco, 1988, p. 132.

²³⁸ La compleja relación entre Pinochet y Leigh puede ser consultada en el extenso trabajo de la historiadora Verónica Valdivia, *El golpe después del golpe. Leigh v/s Pinochet, Chile 1960-1980*, Santiago, LOM Ediciones, 2003.

los actos del gobierno y el gasto fiscal, la revisión de la legalidad de las normas más importantes emanadas de la Junta de Gobierno y la Presidencia, que adoptaban la forma de Actas Constitucionales y Decretos Ley, constituía sólo un gesto formal, que no importaba una decisión de mérito sobre la legitimidad de la decisión ni su adecuación al conjunto del ordenamiento jurídico.²³⁹

La noche del 9 de julio de 1977, con ocasión de la celebración del *Día de la Juventud*, y coincidiendo con el aniversario de la Batalla de la Concepción, en un acto –conocido como el discurso de Chacarillas– celebrado en el cerro San Cristóbal, frente a un grupo 77 jóvenes adeptos al gobierno cargando antorchas que emulaban antiguos actos totalitarios de los años 30, Pinochet dirigió a sus seguidores un famoso discurso²⁴⁰ en el que establecía las etapas y los plazos de “la nueva institucionalidad” del país. Durante el acto de Chacarillas, los jóvenes asistentes juraron lealtad al régimen militar.

Esta “nueva institucionalidad” era un largo anhelo de la Junta de Gobierno, incluso uno de los motivos precursores del golpe de 1973. La producción normativa de la Dictadura se encuentra enmarcada dentro de dicho proyecto transformador de la Administración del Estado y del quehacer político nacional. Lo confirman los juristas más cercanos a la Junta, quienes señalan que “en el ejercicio de la función constituyente y legislativa se han respetado las atribuciones del Poder Judicial y por medio de diversos decretos leyes se ha ido gestando una nueva institucionalidad”.²⁴¹ A la cabeza de la implementación de esta nueva institucionalización se posicionaría un alto personero del gobierno de la época, Sergio Fernández, con quien nos encontraremos más adelante en el cargo de Contralor General de la República; él, junto a Jaime Guzmán y el general Sergio Covarrubias

²³⁹ Para mayor información sobre cómo operó la Contraloría hasta diciembre de 1977, se puede consultar el capítulo III de la presente investigación. Sobre la legitimación de los regímenes de facto, se puede consultar en Fuentealba, Álvaro, *Soberanía y Legitimidad. La pretensión de justificación normativa del régimen de facto y su propiedad de reforma del sistema jurídico*. Revista Reflexiones sobre Derecho Latinoamericano. Estudios en Homenaje al Profesor Daniel Eduardo Rafecas. Volumen 13. Fortaleza/Buenos Aires, 2014.

²⁴⁰ En el discurso, Pinochet bosquejaba un plan general para el país, en el que se establecería una nueva democracia autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social. El discurso también señalaba las etapas y plazos del proceso que seguiría el régimen para el restablecimiento del sistema democrático chileno, bajo sus propios conceptos de lo que ello significaba. Se puede revisar el discurso completo en <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0056797.pdf> (visitado por última vez el 19 de enero de 2021). Para un análisis del discurso de Chacarillas, véase Sofía Correa et. al., *Historia del siglo XX chileno. Balance Paradojal* (Editorial Sudamericana, Santiago 2001), pp. 319-322.

²⁴¹ Bulnes, Luz et. al., (1975), *op. cit.*, p. 11.

serían los encargados de darle forma a las ideas cristalizadas en el discurso de Chacarillas,²⁴² que a la larga sentarían las bases de la Constitución Política de 1980 y el itinerario constitucional que desembocó con el retorno de la democracia en 1989.

La legitimación política del régimen es un antiguo recurso utilizado por dictadores para conservar el poder adquirido y prolongarlo en el tiempo, invocando “la representación soberana del pueblo”.²⁴³ La Asamblea, el discurso en Chacarillas, las antorchas, el boato de los actos oficiales, las capas, no eran sino símbolos que permitían al gobierno de las Fuerzas Armadas instalar una legitimación a través de la representación con la continuidad histórica e institucional de la República, a través de una obra restauradora de los *verdaderos valores de la democracia chilena*.

LA CONDENA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

El día martes 7 de diciembre de 1977 el diario El País de España publicó en su edición matutina una nota de corta extensión titulada “*Nueva condena a Chile en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.*” La nota señalaba que “la Comisión constata ‘indignada’ en su resolución condenatoria ‘el hecho de que el pueblo chileno continúe sometido a violaciones constantes y patentes de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, siga careciendo de garantías constitucionales y judiciales adecuadas de sus derechos y libertades y siga sufriendo atentados contra la dignidad de las personas, en particular, mediante intimidación, incluso la tortura, la desaparición de personas por motivos políticos y la negativa de las autoridades chilenas a explicar adecuadamente la desaparición de cerca de mil personas, las limitaciones de la libertad de expresión, la suspensión de la actividad política, la campaña sistemática contra los sospechosos de oposición al régimen, contra los sindicalistas y contra las actividades humanitarias de la Iglesia católica; la violación del derecho a la nacionalidad y al derecho a regresar al propio país, la detención arbitraria, el encarcelamiento y el destierro.”²⁴⁴

²⁴² Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 293.

²⁴³ Fuentealba, Álvaro, (2014), *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁴ Noticia del archivo digital del diario El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/1978/03/07/internacional/258073208_850215.html (visitado por última vez el día 19 de enero de 2021).

En noviembre, una comisión especial de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) presidida por el pakistaní Ali Allana había emitido el quinto informe sobre la situación de violación de derechos y garantías fundamentales en Chile. El embajador ante el organismo, Sergio Díez, debió dar una declaración refutando dicho informe, pero no logró controlar a tiempo la situación, y el día 7 del mes siguiente la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó finalmente al gobierno de Chile “por incurrir reiterada y flagrantemente en violaciones a los derechos humanos.”²⁴⁵ La votación del informe fue un duro revés para el gobierno: 98 votos a favor de la condena, 12 en contra y 28 abstenciones. El golpe más duro para el gobierno chileno fue el voto de Estados Unidos a favor de condenar, ya que días antes Pinochet había recibido en una visita oficial al teniente general estadounidense Dennis McAuliffe, quien le habría asegurado que el gobierno de los Estados Unidos no apoyaría el informe condenatorio.²⁴⁶

Toda la mística, el discurso de Chacarillas, el esfuerzo de acercamiento con Estados Unidos, las peripecias que el gobierno hubo de afrontar en su incesante negación de la participación de la DINA en el asesinato de Orlando Letelier, quedaron cortas frente a este nuevo informe condenatorio de las Naciones Unidas. La noticia de la condena al gobierno produjo una batahola en el gobierno de Pinochet. Cavallo, Salazar y Sepúlveda narran in extenso el episodio en su obra *La historia oculta del Régimen Militar*²⁴⁷, que termina con la idea de Eduardo Boetsch²⁴⁸ de organizar un plebiscito en respaldo al gobierno militar.

PLEBISCITO O CONSULTA NACIONAL

Tras la resolución condenatoria de la Comisión de Derechos Humanos, surgió durante una reunión en la casa de un amigo de Sergio Fernández —a la sazón, el Ministro del Trabajo— la idea en los grupos gremialistas que operaban en el círculo más cercano al gobierno, encabezados por Boetsch, de organizar un plebiscito para mostrar al mundo el rechazo de la ciudadanía chilena a la

²⁴⁵ El Archivo Patricio Aylwin Azócar contiene un informe pormenorizado sobre los antecedentes previos a la Consulta Nacional de 1978. Disponible en <http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/7285> (visitado por última vez el día 19 de enero de 2021).

²⁴⁶ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 211.

²⁴⁷ *Ibíd.* p. 210.

²⁴⁸ Eduardo Boetsch García-Huidobro fue un ingeniero comercial chileno, cercano al ex presidente Jorge Alessandri Rodríguez y al abogado y ex Senador Jaime Guzmán Errázuriz.

nueva condena de la ONU, poniendo de manifiesto el respaldo que recibía de la población el gobierno y fortalecer el liderazgo de Pinochet.”²⁴⁹ Los ideólogos del plebiscito fueron, además de Boetsch, los gremialistas Jaime Guzmán, Arturo Fontaine Aldunate y Alfonso Márquez de la Plata. La organización procedimental quedó a cargo de la ministra de Justicia, Mónica Madariaga, del general César Benavides (que era Ministro del Interior) y del propio Fernández, principal impulsor de la idea de Boetsch al interior del gobierno, quien utilizaba sus influencias para canalizar las voces que desde el gremialismo y sectores del alessandrismo apoyaron la idea.

Esta nueva condena al gobierno de Pinochet suscitó una serie de manifestaciones de apoyo al régimen por parte de organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y organismos estudiantiles. Hubo incluso algunos desfiles improvisados por las calles de Santiago, y el lunes 19 de diciembre se informó en los medios de comunicación que Pinochet se dirigiría al país por cadena nacional el día miércoles 21. Los rumores, sumados a las ocho columnas tituladas “Definición Política” que publicó el diario El Mercurio, indicaban que pronto se realizaría un anuncio importante²⁵⁰

La decisión de convocar a las primeras elecciones desde marzo de 1973 fue una jugada política de Augusto Pinochet, motivada tanto por la condena mundial al gobierno que encabezaba, como una forma de asentar su poder frente a la Junta, a cuyos miembros notificó de su realización sólo dos días antes de anunciarlo al país. La “*Consulta*” que proponía el gobierno se realizaría el día 4 de enero del año siguiente y podrían participar todos los ciudadanos chilenos residentes en el país que fueran mayores de 18 años. No existiría una inscripción especial, bastando con identificarse mediante la exhibición de la cédula de identidad, a la que se le cortaría una esquina como forma de control del sufragio. Tampoco existían a la fecha registros electorales –habían sido destruidos tras el golpe de Estado²⁵¹– ni operaría el Tribunal Calificador de Elecciones y no existiría ningún tipo

²⁴⁹ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 211.

²⁵⁰ La Consulta Nacional del 4 de enero de 1978. Informe del Archivo Patricio Aylwin Azócar. Disponible en Disponible en <http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/7285> (visitado por última vez el día 19 de enero de 2021).

²⁵¹ De acuerdo con Cavallo et. al., Pinochet expresamente habría establecido que la diferencia entre una consulta y un plebiscito es que éste último “debía hacerse con registros electorales”, lo que resultaría una distinción errática, dado que tanto en la consulta de 1978 como en el plebiscito de 1980 se votó sin que existieran registros electorales. En Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 362. Dos meses después del golpe, la Junta dictó el Decreto Ley N° 130, de 13 de noviembre de 1973, que declaraba la caducidad de todos los registros electorales del país, argumentando la existencia de “graves y extendidos fraudes electorales”.

de propaganda, al encontrarse proscritos los partidos políticos.²⁵² La seguridad de la Consulta sería resguardada por las Fuerzas Armadas y Carabineros, manteniéndose el estado de excepción constitucional en todo el territorio del país.²⁵³

El anuncio de la Consulta causó una nueva crisis entre los comandantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros y el presidente. De acuerdo a Barros, “durante los serios enfrentamientos que precedieron la consulta de 1978, Merino y Leigh chocaron con Pinochet respecto de las condiciones necesarias para que cualquier sufragio fuera imparcial y, por ende, creíble.”²⁵⁴ Leigh y Merino convocaron a sus asesores más cercanos, y la Armada incluso contactó al ex presidente Jorge Alessandri, quien ya conocía de la convocatoria a la Consulta a través del autor de la idea, para que pudiera utilizar su influencia política para con el régimen y detener la maniobra.²⁵⁵ Alessandri se reunió con Pinochet en una audiencia solicitada en carácter de “urgente”, durante la cual le señaló al Presidente que la celebración del plebiscito presentaba problemas tanto jurídicos como políticos, recibiendo como respuesta la seguridad de Pinochet en un resultado positivo para el gobierno.²⁵⁶

Mónica Madariaga, pariente de Augusto Pinochet, que en ese momento ocupaba el cargo de Ministra de Justicia, y además integraba el comité que coordinaba la Consulta, también advirtió los problemas que se podrían producir al realizar una elección de este tipo. Una vez más, el dictador utilizó la estrategia de asegurar un contundente triunfo de la opción “Sí”. Madariaga había sido funcionaria de la Contraloría antes de su nombramiento en el Ministerio de Justicia, por lo que debía comprender cabalmente las dificultades jurídicas que se producirían en dicha institución durante la tramitación de la normativa que citaba a consulta.

En *La historia oculta del régimen militar* se señala que incluso antes de la presentación formal del Decreto Supremo N° 1.308 que citaba a la Consulta Nacional, el Contralor Héctor Humeres

²⁵² Pocas semanas tras el golpe de Estado la Junta de Gobierno ordenó la proscripción de los partidos políticos mediante la dictación del Decreto Ley N° 77, de 13 de octubre de 1973.

²⁵³ La Consulta Nacional del 4 de enero de 1978. Informe del Archivo Patricio Aylwin Azócar. Disponible en Disponible en <http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/7285> (visitado por última vez el día 19 de enero de 2021). En su página 3 reseña minuciosamente las condiciones en que se realizaría la consulta de 1978.

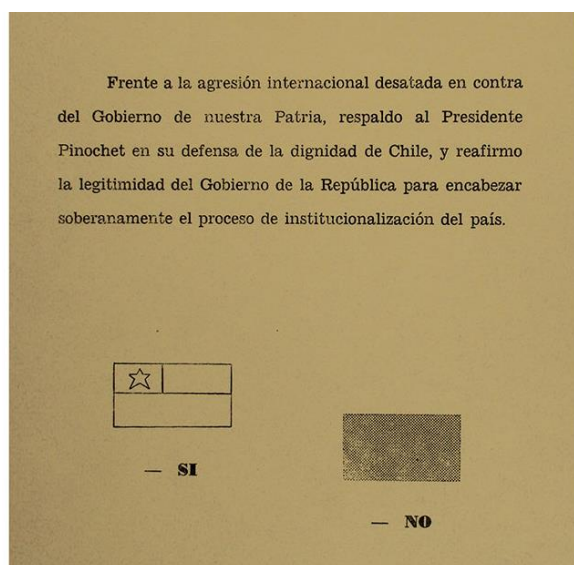
²⁵⁴ Barros, Robert, (2005), *op. cit.*, p. 296.

²⁵⁵ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 211.

²⁵⁶ *Ibíd.*

habría señalado a altos mandos de la Fuerza Aérea que lo consideraba un acto ilegal. El Decreto fue tramitado en calidad de Supremo²⁵⁷ y no de Decreto Ley, toda vez que los primeros requerían la aprobación de la Contraloría a través de la toma de razón y los segundos no, pero sí requerían de la firma de todos los miembros de la Junta de Gobierno para poder promulgarse. Pinochet era consciente de ello, y al no contar con el respaldo de Leigh²⁵⁸ y Merino, decidió sortear los resquemores de la Contraloría antes que forzar a sus compañeros de armas a firmar una norma que había generado una ruptura entre ellos.

El martes 27 de diciembre Pinochet anunció a la prensa que se había enviado a la Contraloría General de la República el Decreto Supremo 1.308, para su toma de razón²⁵⁹ y proceder así con la Consulta. El diseño de la pregunta cuyas opciones se elegirían es especialmente llamativo: “*Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra Patria. Respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país: Sí – No*”.²⁶⁰



²⁵⁷ *Ibíd.* p. 217.

²⁵⁸ Tal como se ha señalado, la historiadora Verónica Valdivia indaga profusamente en la relación entre Pinochet y Leigh en su libro *El golpe después del golpe, Leigh vs. Pinochet 1960-1980*, Santiago, LOM Ediciones, 2003. La rivalidad entre ambos era públicamente conocida, en ello coincide Robert Barros en su obra *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Universitaria, 2005. E incluso es reconocido por el propio Gustavo Leigh en entrevistas a los periodistas Mónica González y Sergio Marras, ambas citadas en esta investigación.

²⁵⁹ Cavallo, Ascanio et. al., *La historia oculta del Régimen Militar. Memoria de una época 1973- 1988*, Santiago, Uqbar Editores, 2015. p. 217.

²⁶⁰ La letra cursiva es mía.

Fotografía del voto utilizado en la Consulta Nacional de 4 de enero de 1978. El registro puede ser consultado en <https://ww3.museodelamemoria.cl/sobre-las-colecciones/pieza-del-mes/voto-consulta-nacional-1978/> (consultado por última vez el día 19 de enero de 2021).

LA NEGATIVA DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El día 28 de diciembre de 1977, el Contralor General de la República, Héctor Humeres Magnan, se negó a tomar razón del Decreto Supremo enviado por la oficina de la presidencia de la República. Su negativa fue acompañada de un oficio de naturaleza confidencial remitido al Ministerio del Interior, en el que señalaba que no existían argumentos jurídicos que le permitieran tomar razón de la norma. El Contralor sugería que fuera ingresado nuevamente como Decreto Ley, toda vez quede éstos no debía sino “registrar para la historia”, sin que fuera necesario pronunciarse sobre los aspectos jurídicos de fondo de la cuestión. ¿Qué fue lo que pasó durante la tramitación del Decreto Supremo en la Contraloría?, ¿por qué se negó el Contralor a tomar razón del Decreto? Humeres, al igual que Mónica Madariaga, conocía las consecuencias de sugerir la tramitación de un Decreto Ley en lugar de uno Supremo, que pondría a la presidencia en el dilema de requerir las firmas de todos los miembros de la Junta de Gobierno. El gobierno visualizó dos caminos para proceder: la presentación de un Decreto de insistencia –que requería la firma de los miembros del gabinete– o presentar un Decreto Ley. Se optó por intentar ambos procedimientos en paralelo.²⁶¹

El general Gustavo Leigh de inmediato se negó a firmar el Decreto Ley que se le presentó por parte de la presidencia. La única alternativa posible era, entonces, la presentación de un nuevo Decreto en la Contraloría, ya fuera Supremo o Ley. El mismo día 28 de diciembre que, de acuerdo a algunas versiones, se aceleró el proceso de jubilación de Humeres, éste citó a la plana superior de la institución que dirigía para expresarles los motivos de su rechazo al Decreto Supremo del gobierno, aduciendo reparos en la forma y el fondo del mismo.²⁶² Este sería el último acto del Contralor General Héctor Humeres antes de salir de la Contraloría.

Los diarios internacionales, entre ellos *El País* de España, informaron que la institución había rechazado el Decreto firmado el día martes por Augusto Pinochet, aduciendo la

²⁶¹ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op- cit.*, pp. 217 y 218.

²⁶² *Ibíd.* p. 219.

inconstitucionalidad del mismo, al no encontrarse firmado por los miembros de la Junta Militar.²⁶³ En opinión de Robert Barros, la oposición de los miembros de la Junta de Gobierno no estaría motivada sólo en su resquemor frente a la acumulación de poder de Pinochet y su exacerbado personalismo, sino también a que habrían comprendido el plebiscito denominado “Consulta Nacional” como un acto que limitaba los Poderes Constituyentes investidos en la Junta, debido al “alto valor estratégico de la ratificación popular”, esto es, la utilización de un plebiscito fraudulento como forma de ratificación del plan presentado en Chacarillas en manos del general Pinochet, para la implementación de la ya anunciada “nueva institucionalización del país”²⁶⁴

Las seis razones presentadas por el Contralor General para rechazar la tramitación del decreto fueron de fondo y forma, pueden ser resumidas así: *primero*, la Contraloría señala que Consulta es sinónimo de plebiscito, por lo que se encontraría estrictamente regulada en la ley, requiriéndose una reforma constitucional para citar a una elección sobre el tema en cuestión. En *segundo* lugar, dado que la Junta ejercía el Poder Legislativo, era necesario que fuera la propia Junta la que citara a consulta, no pudiendo hacerlo Pinochet desde la presidencia. En *tercer* lugar, la Contraloría establece que la Consulta debe ser obligatoria para todas las personas y no facultativa, lo que no ocurriría en el caso de los extranjeros residentes en el país. *Cuarto*, la institución rechaza que las autoridades puedan sancionar a quienes porten la cédula de identidad sin el corte o sello que acrediten haber votado. En *quinto* lugar, la Contraloría sostiene que las municipalidades no tienen el poder para justificar la falta de concurrencia a la consulta y, por *último*, se señala que los gastos del erario que se produzcan para realizar la Consulta deben ser señalados en la partida presupuestaria que corresponda.²⁶⁵

Por otra parte, los abogados Pedro Jesús Rodríguez, Alejandro Silva Bascuñán, Máximo Pacheco y Víctor Santa Cruz enviaron una misiva a Humeres, respaldando la opinión de la Contraloría y señalando que el Presidente de la República no cuenta con las atribuciones requeridas para convocar a una Consulta o plebiscito, y citando al *Acta Constitucional* N° 2, argumentaron que

²⁶³ Noticia disponible en: https://elpais.com/diario/1977/12/29/internacional/252198011_850215.html (visitada por última vez el día 20 de enero de 2021).

²⁶⁴ Robert Barros, (2005), *op. cit.*, p. 246.

²⁶⁵ Las objeciones de la contraloría pueden ser revisadas en <http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/7285>, p. 5. (Visitado por última vez el día 21 de enero de 2021)

la soberanía sólo puede ser ejercida por la Junta, vulnerando así la institucionalidad que se habría creado durante los últimos años.²⁶⁶

Jaime Guzmán, importante asesor jurídico de la Junta, fue el encargado de presentar los argumentos del gobierno a la opinión pública, lo que hizo a través del diario La Segunda el día 27 de diciembre, señalando que “la afirmación de que se requeriría de una Reforma Constitucional o un Decreto Ley dictado en el ejercicio del poder constituyente sería válida *si estuviéramos en presencia de un plebiscito destinado a tener efectos jurídicos de carácter institucional*, como son aquellos a los que aludía la Constitución vigente al 10 de septiembre de 1973. No se puede sostener lo mismo tratándose de una Consulta a la ciudadanía, en los términos que ella ha sido planteada y convocada por el Presidente de la República, *ya que el resultado de ésta no genera ningún efecto jurídico determinado, ni de carácter constitucional, legal o administrativo*, sin perjuicio, obviamente, de su trascendental importancia patriótica y cívica para el destino del país.”²⁶⁷ Las declaraciones de Guzmán develan con claridad aquello que desde la Contraloría se debe haber percibido, esto es, que la Consulta ideada por Pinochet y sus asesores no estaba destinada a crear ningún efecto jurídico institucional relevante, toda vez que sólo constituía un mecanismo mediante el cual la dictadura intentaba obtener una legitimación temporal, sobre la cual apalancarse para desmentir las acusaciones y condenas de la ONU, y continuar al mando del país esgrimiendo los resultados de la elección.

No existe consenso entre quienes han dejado testimonio sobre la salida de Humeres, de la verdadera razón de su partida de la Contraloría luego de la negativa de tomar razón al Decreto Supremo que convocaba a consulta nacional.

Tal como expuse al principio del capítulo, existen dos versiones sobre su salida de la institución. Por un lado, que su negativa a tomar razón del Decreto Supremo que citaba a Consulta para enero de 1978 fue el motivo de su remoción del cargo, ante la imposibilidad de estampar la firma en la normativa, por razones jurídicas de carácter constitucional. La segunda versión es que el Contralor habría renunciado debido a que ya se encontraba en estado de jubilar.

²⁶⁶ *Ibíd.* p. 6.

²⁶⁷ *Ibíd.* p. 4. Las cursivas son mías.

Cualquiera sea la versión que más se adecue a la realidad, se pueden plantear dos elementos al respecto; el primero es que no importando si Héctor Humeres fue destituido o renunció debido a la cercanía con la fecha de su jubilación, la dictadura rápidamente nombró a un nuevo Contralor General políticamente afín al régimen —el abogado Sergio Fernández, quien durante los meses previos, apoyado por sus compañeros del gremialismo, articuló los elementos necesarios para llevar a cabo la Consulta— que con una impresionante celeridad procedió a tomar razón del Decreto Supremo presentado por Pinochet; el segundo elemento corresponde a la tesis de la destitución —presentada en forma de la renuncia de Humeres— que constituiría la señal inequívoca de que la función de la Contraloría General de la República se veía supeditada a los deseos contingentes del gobierno y de la Junta, por lo que era relevante contar con un Contralor dispuesto a visar cualquier normativa emanada del Poder Ejecutivo.²⁶⁸ Cabe recordar que los Contralores Generales de la República nombrados durante la dictadura lo fueron sin la ratificación del Poder Legislativo, toda vez que el Congreso Nacional fue clausurado a partir del día 14 de septiembre de 1973²⁶⁹

Mónica Madariaga señala en una entrevista con Sergio Marras —quien le pregunta directamente si “*tuvo que ver con la destitución del contralor general de entonces*”— que “el contralor don Héctor Humeres había cumplido una agotadora jornada durante el régimen de Allende. Luego, había debido compatibilizar su criterio jurídico de fuerte raigambre en él (había sido juez del trabajo en sus años mozos) con la nueva realidad militar que se estaba viviendo. Fue así como de su ingenio creativo surgió el simple registro de los decretos leyes, ya que no su toma de razón. Yo diría que Humeres se sentía cansado y con justa razón. Por tal motivo, el incordio Pinochet-Leigh originado en la consulta de 1978 pienso que sólo vino a precipitar una decisión adoptada con profunda meditación y sin ligereza. Su renuncia fue la expresión, así, de un largo razonamiento —creo yo, más que de una molestia circunstancial. Ella abrió, sin embargo, la puerta de un camino que, de otro

²⁶⁸ Es importante señalar que la Contraloría General de la República continuó su labor de fiscalización de los actos de la Administración del Estado y las cuentas públicas. El presente trabajo pretende dar cuenta ya no de la irrelevancia del órgano en términos de control del quehacer del Estado, sino como mecanismo de legitimación de las decisiones de mayor relevancia para el desarrollo político-institucional del país, tal como es el caso del llamado a una consulta nacional en 1978. Sobre la labor de la Contraloría General de la República durante el periodo del régimen militar, tanto Olga Feliú, como Arturo Aylwin —ambos en entrevista con el autor— como Mónica Madariaga en sus entrevistas de la época con connotados periodistas como Mónica González o Sergio Marras, coinciden en que la institución continuó funcionando con estricto apego a la ley y las normas que la regían. Se puede revisar la entrevista con Mónica González en el libro *Apuntes de una época feroz. Reportajes y entrevistas en dictadura*, Santiago, Hueders, 2015, pp. 261-282; y la entrevista con Sergio Marras en *Confesiones*, Santiago, Las ediciones del Ornitorrinco, 1988, pp. 121-142.

²⁶⁹ Mediante la dictación del Bando N° 29, de 14 de septiembre de 1973, se declaró clausurado el Congreso y cesadas todas sus sesiones hasta el retorno a la democracia.

modo, habría sido muy difícil de recorrer con éxito: la toma de razón del decreto que llamaba a consulta nacional. No se quería caer en el vicio de Allende de dictar decretos de insistencia. Tampoco se deseaba dejar minimizada la consulta a términos insuficientes, suprimiendo de su decreto de origen todo aquello que objetaba la Contraloría. Fue por ello que el camino abierto por el propio Humeres –el de su renuncia– daba la solución más expedita. Sólo faltaba apurar el decreto jubilario que ya estaba redactado en la Caja Nacional de Empleados Públicos; ingresarlo a la Contraloría para su toma de razón por el subcontralor, y notificar a Humeres. Con ello cesaba automáticamente en funciones a contar del primer día del mes siguiente. No hubo tal destitución de Humeres.”²⁷⁰

Olga Feliú, prominente abogada que llegó a ser presidente del Colegio de Abogados de Chile A.G. y Senadora de la República –por designación en el cupo correspondiente a la Contraloría– trabajó por más de 3 décadas en la institución y llegaría a ser una de las asesoras cercanas a Pinochet. En su opinión, el contralor Humeres no habría sido destituido en razón de su negativa a tomar razón del Decreto. En su versión, la Contraloría habría seguido funcionando sin interrupciones ni cambios de gestión de la normativa emanada del Poder Ejecutivo y los actos de la Administración entre el gobierno de Allende y el de la Junta. Niega, en definitiva, cualquier presión indebida en la Contraloría por parte del gobierno para lograr decisiones que beneficiaran al régimen.²⁷¹

En su opinión, la Contraloría jugó “un rol esencial en la defensa del Estado de Derecho durante el gobierno de Allende”, aludiendo a un sinnúmero de sumarios administrativos que se habrían sustanciado durante aquel periodo por los desfalcos y malversaciones producidas en la Administración del Estado. Feliú también señala que, durante el gobierno de la Unidad Popular, la institución y especialmente el Contralor Humeres habrían sido objeto de maniobras políticas de ataques en la prensa y hostigamiento, en razón de su oposición a la utilización de los llamados “resquicios legales” por parte del gobierno de Salvador Allende para llevar a cabo su programa de gobierno.²⁷²

²⁷⁰ De la entrevista a Mónica Madariaga en Marras, Sergio. *Confesiones. Entrevistas de Sergio Marras*, Santiago, Las Ediciones del Ornitorrinco, 1988, p. 71.

²⁷¹ Entrevista con doña Olga Feliú de Ortúzar, en Santiago, el día 20 de enero de 2017, en Santiago.

²⁷² Un completo estudio de los “resquicios legales” puede ser encontrado en el libro del profesor Eduardo Novoa Monreal, *Los resquicios legales. Un ejercicio de lógica jurídica*, Ediciones Bat S.A., Santiago de Chile, 1992. El autor fue presidente del Consejo de Defensa del Estado entre 1970 y 1972, y en tal cargo se habría enfrentado al Contralor Héctor Humeres en el proceso de Nacionalización del Cobre.

El abogado Arturo Aylwin Azócar era Fiscal de la Contraloría al momento de la salida de Humeres. Durante junio de 2017 conversamos largamente en su oficina de Santiago sobre su paso por la institución, que dirigió entre 1997 y 2002, sus recuerdos de la época de la dictadura y la separación de Héctor Humeres del cargo.²⁷³

El ex Contralor sostiene una versión opuesta tanto a la de Mónica Madariaga como la de Olga Feliú y Sergio Fernández –que revisaremos luego–, al señalar que la salida del Contralor en los días previos a la Consulta Nacional de 1978 fue el resultado de su negativa para tomar razón del Decreto que convocaba a los ciudadanos a las urnas, en un ejercicio que su criterio jurídico, ejercitado durante décadas de trabajo de fiscalización de la legalidad de los actos de la Administración del Estado, consideró ilegal y sin sustento normativo suficiente. El argumento que Aylwin sostiene se esgrimió para negarse a tomar razón del Decreto es que el Presidente de la República no contaría con la autoridad legal para convocar a un plebiscito.

Don Arturo Aylwin, que era cercano al Contralor Humeres, también relata cómo por años éste ocupó un cargo engorroso tanto para la Junta de Gobierno como para él mismo, incluso llegando a sus oídos que el Subcontralor Hugo Araneda habría dicho en más de una actividad oficial que él sería el próximo Contralor, debido a su cercanía con Pinochet. De este testimonio es posible sostener que Humeres no habría sido una figura pacífica dentro del Estado, tanto por su compleja función de control como por la posibilidad de constituirse en una piedra de tope para los proyectos más descabellados del gobierno, como ocurrió al convocarse la Consulta Nacional de 1978. Humeres, en su opinión, fue objeto de innumerables ataques tras negarse a tomar razón, lo que sería concordante con los disgustos laborales y personales que habría tenido que experimentar durante la Dictadura.²⁷⁴

La razón de negativa de la toma de razón del decreto que convocaba a Consulta Nacional habría sido un último destello de oposición del Contralor General a la forma en que la Junta de

²⁷³ Entrevista con don Arturo Aylwin Azócar, en Santiago, 22 de junio de 2017.

²⁷⁴ La revista Punto Final, en su edición de 27 de marzo de 1973, da cuenta de lo señalado por Aylwin, al sostener que Humeres “lleva a la práctica desde la Contraloría la línea *freista* de ‘rectificación’ que busca imponerse al gobierno de Allende”. La publicación denomina a Humeres como “piraña” y lo presenta como un delincuente, al describirlo “con las manos en la masa”. El reportaje completo puede ser leído en el archivo de la revista Punto Final, disponible en: https://punto-final.org/PDFs/1973/PF_180.pdf La versión es el número 180 de la revista, de fecha 27 de marzo de 1973. (Fue consultada por última vez el día 20 de enero de 2021).

Gobierno conducía su quehacer jurídico. Con el principio de legalidad hecho añicos, una normativa ad hoc a sus deseos y la nula oposición institucional (que sólo podría encontrarse en un sistema democrático de gobierno), sumado a la inexistencia de registros electorales —éstos fueron suprimidos mediante el decreto ley 130, de 19 de noviembre de 1973—, la inexistencia de partidos políticos que pudieran organizar campañas a favor o en contra de cada opción en elección, y los efectos (vacíos de contenido real) que se derivaran del resultado de la elección, el Contralor Humeres puede haber tenido en mente lo señalado por Hannah Arendt en su obra *Los orígenes del totalitarismo*, sobre las elecciones plebiscitarias: “por eso los plebiscitos, con los que tan excelentes resultados han obtenido los modernos dirigentes del populacho, son un viejo concepto de los políticos que confían en el populacho”.²⁷⁵ Sergio Fernández, en sus Memorias, señala que las objeciones de Humeres se referían “en especial, a la obligatoriedad del voto y a los efectos jurídicos de la consulta, los que resultaban secundarios frente al efecto político que se buscaba.”²⁷⁶

UN NUEVO CONTRALOR GENERAL PARA PINOCHET

Ante la negativa de Humeres, la presidencia se movió rápidamente a través de Mónica Madariaga que, en su calidad de Ministra de Justicia y asesora cercana a Pinochet, tramitó la salida del Contralor de la forma más expedita posible, y en su reemplazo se nombró al abogado Sergio Fernández, quien como sabemos era uno de los ideólogos de la Consulta y ocupaba el cargo de Ministro del Trabajo. El día 2 de enero de 1978 la oficina de la presidencia de la República remitió a la Contraloría un nuevo Decreto, que Fernández señala “hice estudiar por el Departamento Jurídico, cuyo jefe era Osvaldo Iturriaga, subcontralor subrogante. En informe suscrito por dicho departamento concluyó que, salvados los reparos que habían motivado el rechazo del primer Decreto, nada obstaba a la toma de razón del segundo.”²⁷⁷ El mismo día se tomó razón del Decreto N° 1308 que citaba a la Consulta Nacional para el día 4 de enero. La solución había sido exitosa, la salida de Humeres, ya sea jubilado o destituido funcionó y así el gobierno tuvo el camino despejado hacia el nombramiento de un nuevo Contralor, sin tantos escrúpulos como el anterior.

²⁷⁵ Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 190.

²⁷⁶ Fernández, Sergio, *Mi lucha por la democracia*, Santiago, Editorial Los Andes, 1994, p. 18.

²⁷⁷ *Ibid.*

Fernández explica su decisión de la siguiente forma: “así, salvados los reparos, aún sin mi presencia en la Contraloría, ésta habría tomado razón del decreto convocatorio. Este incidente era expresivo de un profundo sentimiento jurídico. Un simple régimen de fuerza no habría destinado tantos esfuerzos como se realizaron esos días para mantener toda su actuación dentro de los marcos de la ley.”²⁷⁸ Aseveración que resulta curiosa, toda vez que para “mantener toda su actuación dentro de los marcos de la ley”, hubo de ser expulsado de su cargo el antiguo Contralor, reingresado un Decreto que éste había juzgado abiertamente de ilegal y finalmente, tal como señala el propio Fernández, “la consulta no tendría el carácter de plebiscito, y por ende podía ser convocada por decisión del Presidente, en uso de sus atribuciones. En cuanto a la consulta, el voto no podía ser obligatorio, no procedía sanción alguna por la abstención y sus resultados no producirían efecto jurídico alguno.”²⁷⁹ Fernández ratifica lo señalado en la prensa por Jaime Guzmán, toda vez que no se derivaban efectos institucionales de la consulta y tan sólo se obtenía una ventaja política utilizando un medio dudoso, pero que llevaba la firma del nuevo Contralor y el timbre de la toma de razón.

El ex presidente Eduardo Frei Montalva citó a una conferencia de prensa luego de la toma de razón del Decreto que convocaba a la Consulta, descalificándola en su forma y en su fondo, llamando a votar por la opción “No”²⁸⁰ Ni la oposición de dos ex presidentes, ni la opinión de un Contralor, ni las advertencias de personeros de gobierno lograron que Pinochet echara pie atrás con la idea de celebrar la Consulta ciudadana. Y, es que gracias a sus esfuerzos, todos los obstáculos se encontraban allanados.

El día miércoles 4 de enero de 1978 la ciudadanía se echó a las calles y premunida únicamente de su cédula de identidad, concurrió después de 5 años –la última elección había sido la parlamentaria de marzo de 1973– a ejercer su derecho a voto en un plebiscito que no contaba con registros electorales ni observadores del procedimiento. De un total de 5.349.172 votos escrutados, el 75% se definió por la opción “Sí” (esto es, 4.012.023 votos) y un 20, 24% por la opción “No”, con 1.092.226 votos. Tanto los votos nulos como los blancos fueron sumados a la opción afirmativa.²⁸¹ Cinco millones y medio de cédulas de identidad fueron cortadas en una esquina

²⁷⁸ Fernández, Sergio, *Mi lucha por la democracia*, (1994), *op. cit.*, p. 19.

²⁷⁹ *Ibíd.*

²⁸⁰ Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, p. 220.

²⁸¹ *Ibíd.* p. 218.

durante el 4 de enero de 1978²⁸², como forma de verificación del voto, permitiendo así convertir una elección espuria y “no obligatoria” en un evento fácilmente controlable cada vez que una persona exhibiera su cédula de identidad en la realización de cualquier trámite.

El 12 de abril del mismo año, Sergio Fernández dejó su cargo como Contralor General de la República y fue investido en el cargo de Ministro del Interior. Acaso un lauro por su excepcional labor a cargo de la institución durante los 100 días que estuvo al mando de la Contraloría. Pinochet finalmente había logrado imponer su voluntad a la Junta de Gobierno, celebrando una Consulta que contaba con el visto bueno del órgano fiscalizador del Estado, visando así su gestión de gobierno por una mayoría –difícilmente controlable– de votos a favor.

El año 1978 y los siguientes estuvieron marcados por una profundización en el poder que Pinochet ejercía, tanto dentro de la Junta como detentador del Poder Ejecutivo. El Presidente de la República y sus asesores podían estar tranquilos, el ejercicio de la Consulta funcionó con una amplia ventaja para el oficialismo y la marcha del gobierno quedaba así electoralmente respaldada. El último obstáculo que Pinochet debía sortear para concentrar completamente el poder en sus manos era el General de la FACH Gustavo Leigh, quien fue destituido en julio de aquel año, descabezando con él a toda la institución, pasando también a retiro a 20 generales de la Fuerza Aérea²⁸³, para ser reemplazado por el General Fernando Matthei. La hegemonía quedaba así asegurada en favor de Pinochet.

²⁸² *Ibíd.* p. 220.

²⁸³ Se pueden conocer más detalles en Valdivia, Verónica. *El golpe después del golpe, Leigh vs. Pinochet 1960-1980*, Santiago, LOM Ediciones, 2003. También se pueden conocer los pormenores de la destitución de Leigh en el capítulo 22 de Cavallo, Ascanio et. al., Cavallo, Ascanio et. al., (2015), *op. cit.*, pp. 259-271.

CONCLUSIONES

En la presente investigación nos hemos propuesto describir cómo la Dictadura chilena utilizó, al menos durante los primeros años de gobierno, a la Contraloría General de la República y los procedimientos que esta institución tenía a su cargo –esto es, la toma de razón o el registro–, como formas de dotar de legitimación jurídica a las decisiones del régimen, constituyendo su actuar una verdadera ficción jurídica, en tanto permitía dar un barniz de legalidad al actuar de la Junta de Gobierno y de Pinochet.

En base a los cuatro capítulos de que consta la investigación, podemos esbozar las siguientes conclusiones:

1. Existiría en los regímenes que no llegan a ocupar el gobierno por la vía de las elecciones democráticas sino por medio de la fuerza, una necesidad de justificación de su acceso al poder que administran. Dicha justificación se encarna en términos de legitimación en tanto utiliza alguno de los siguientes argumentos: (i) que el régimen anterior ha incurrido en ilegalidades que justifican la expulsión del poder; (ii) que la llegada del nuevo régimen permitirá la salvación del alma nacional, de los valores patrios, la restauración del orden moral e institucional, etc.; (iii) que la voluntad popular, que desde aquel momento encarnarán, ha manifestado la necesidad de un cambio de gobierno, justificando la circunstancia en que dicho cambio de gobierno se produce. En el caso de la Dictadura chilena, habría ocupado todas aquellas justificaciones para acceder al poder a través de un violento golpe de Estado; con el objeto de legitimar normativamente su actuar, la Dictadura chilena utilizó al órgano autónomo de control de legalidad de las actuaciones de la Administración, esto es, a la Contraloría General de la República, mediante los procedimientos de autorización de los actos del Estado en tanto se encontraran ajustados a la legalidad vigente.

2. La Contraloría General de la República es un órgano autónomo del Estado, una institución heredera de una antigua tradición de control y fiscalización del quehacer de la Administración y el gasto público. Da cuenta de ello el primer capítulo de la investigación, al trazar un recorrido histórico desde los oficiales veedores de cuenta dependientes de la

Real Audiencia de Santiago hasta la actual Contraloría. La Contraloría ejerce su rol de fiscalizador de las actuaciones de la Administración del Estado mediante la revisión de las cuentas públicas, y especialmente a través del control de legalidad de la normativa que emana del Presidente de la República y las instituciones que éste tiene a su cargo (como lo son Ministerios, Subsecretarías, Superintendencias, entre otras).

3. Tras el golpe de Estado de 1973, la Junta de Gobierno que asumió el control del país se abocó a la tarea de legislar profusamente, modificando parte importante del ordenamiento constitucional chileno. Para esto utilizó Decretos Leyes emanados de la Junta, Decretos Supremos emanados del Poder Ejecutivo, ejercido por el General Pinochet, y Actas Constitucionales, que a la larga constituirían las bases de la Constitución Política de la República que entró en vigencia en 1980. La principal forma de transformación del ordenamiento chileno fue la derogación de la Constitución Política de 1925, a través de un Decreto Ley que permitía su vigencia en tanto no pugnara con las normas que los sucesivos Decretos Ley contenían. Esto significó que, en la práctica, todo el andamiaje constitucional del país descansó, hasta la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1980, en la producción normativa de la Junta en uso de sus facultades para ejercer el Poder Constituyente. Tras producirse el cambio de gobierno, el Contralor Héctor Humeres ofreció su apoyo a la Junta de Gobierno, permitiendo así que la Contraloría continuara funcionando, al tomar razón de aquella normativa que se encontrara afecta al procedimiento—como los Decretos— y manteniendo un registro numérico de los Decretos Ley. Lo anterior fue fruto de una tensa negociación entre la Junta de Gobierno y el Contralor General, lo que es narrado en el tercer capítulo de la investigación.
4. En 1977, debido a una serie de condenas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU por grave violaciones a los Derechos Humanos, el gobierno chileno acelera un proceso denominado “de institucionalización” del país, lo que se expresa con claridad en un fastuoso acto realizado en el cerro Chacarillas, momento en que el General Pinochet define el trazado de los próximos años de su gobierno. En el discurso de Pinochet se esbozaron las etapas que seguiría el régimen: de recuperación, de transición y finalmente una de nueva normalidad institucional. Debido a la última condena de Chile en la Organización de Naciones Unidas, surge la idea en el seno del Movimiento Gremialista, de realizar un

plebiscito de apoyo al gobierno de la Dictadura, para demostrar al mundo la solidez del respaldo ciudadano con el que contaba el régimen. La llamada “Consulta Nacional” constituye un evento de esencial interés a ojos de esta investigación, pues dada la oposición del Contralor General de tomar razón del Decreto Supremo que convocaba a la elección, le ofreció la opción al gobierno de representar el acto en forma de Decreto Ley (que no requería toma de razón) o de modificar el Decreto original. El camino adoptado por la Dictadura fue reemplazar al Contralor General Héctor Humeres por el abogado Sergio Fernández, quien hasta el día de su designación era el Ministro de Trabajo del régimen y una de las personas que coordinaba la organización de la Consulta. En ese sentido, la salida de Humeres de la Contraloría habría allanado rápidamente el camino a Pinochet para contar con la autorización de la institución, que mediante la firma favorable de Sergio Fernández, autorizaba una Consulta que el Contralor anterior había objetado tajantemente.

5. El estudio de este caso particular, para cuya reconstrucción histórica se han utilizado entrevistas a diversas personas ligadas a la Contraloría y a la Consulta Nacional, permite ilustrar cómo la llave de la legalidad de las actuaciones de la Administración del Estado se encontraban en manos del Contralor General de la República, y que en el caso de que la negativa a tomar razón de una norma significara algo más que un disgusto para el gobierno, éste podía reemplazar al Contralor y lograr la legalización de dicha norma.

ANEXOS

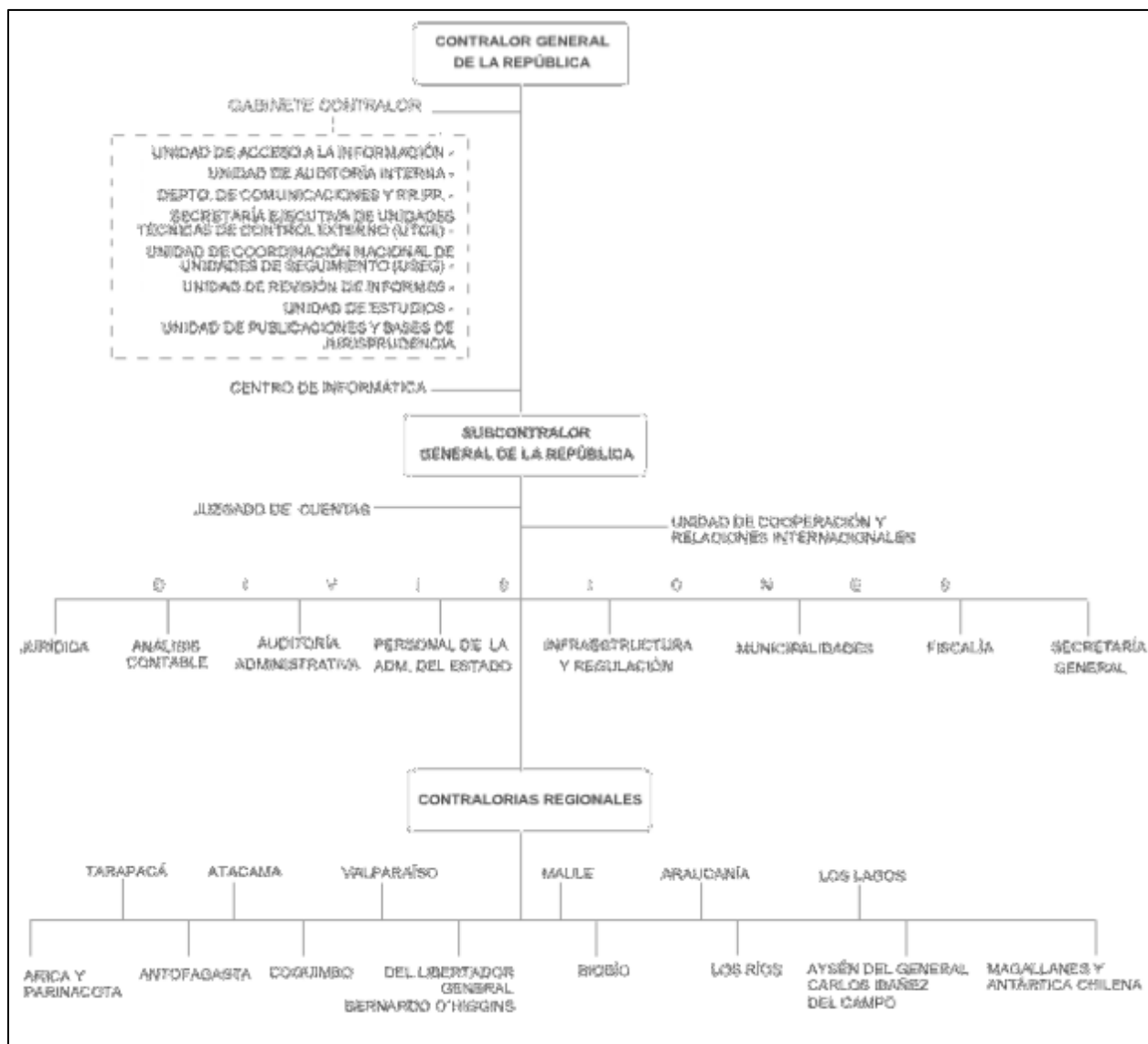
Anexo (1)

Cuadro de la evolución histórica de las Instituciones de control y fiscalización que han existido en Chile (1567-2016)

INSTITUCIÓN	DESDE	HASTA
Oficiales dependientes de la Real Audiencia	1567	1768
Contaduría Mayor de Cuentas	1768	1820
Tribunal Mayor de Cuentas	1820	1828
Comisión de Rezagos/Inspección de Cuentas/Mesa de Residencia	1828	1839
Contaduría Mayor y Tribunal Superior de Cuentas	1839	1875
Corte de Cuentas	1875	1888
Tribunal de Cuentas	1888	1927
Contraloría General de la República	1927	-

Anexo (2)

Organigrama de la Contraloría General de la República²⁸⁴



²⁸⁴ Diagrama obtenido en el sitio web de la Contraloría General de la República, relativo a su organización interna: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111 (visitada el día 4 de septiembre de 2016).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agamben, Giorgio, *Estado de excepción: Homo sacer, II, 1*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo (editora), 2005.
2. Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.
3. Amunátegui, Andrés, *El Protagonismo Político del Poder Judicial entre los años 1965 y 1973*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Número XXXVI, 1° Semestre 2011, Valparaíso.
4. Barros, Robert, *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Universitaria, 2005.
5. Bulnes, Luz et. al. *Normas Fundamentales del Estado de Chile. Constitución Política anotada y concordada con los Decretos Ley dictados por la H. Junta de Gobierno*. Textos al día 11 de septiembre de 1975. Santiago, Ediciones Jurídicas de América, 1975.
6. Castro, José Manuel, *Jaime Guzmán. Ideas y Política 1946-1973. Corporativismo, Gremialismo, Anticomunismo. Volumen I*, Santiago, Editorial Centro de Estudios Bicentenario, 2016.
7. Cavallo, Ascanio et. al., *La historia oculta del Régimen Militar. Memoria de una época 1973- 1988*, Santiago, Uqbar Editores, 2015.
8. Correa, Sofía, et. al., *Historia del siglo xx chileno: Balance Paradojal*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001.
9. Correa, Sofía, *Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente*, artículo en Revista de Estudios Públicos, N° 137 (verano 2015).
10. Cristi, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2011.
11. Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*, Santiago, LOM Editores, 2006.
12. Cristi, Renato, *La Génesis de la Constitución de 1980: una lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno*, Revista Ciencia Política, Volumen XIX, Santiago, 1998.
13. De Galíndez, Jesús, *La era de Trujillo*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1956.
14. Drake, Paul, *La Misión Kemmerer en Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endudamiento 1925-1932*, Cuadernos de Historia N° 4, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, Julio de 1984.
15. Eyzaguirre, Jaime, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1981.

16. Fernandois, Arturo y García, José Francisco, *Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva*, Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N° 2, Santiago, 2009.
17. Fernández, Sergio, *Mi lucha por la democracia*, Santiago, Editorial Los Andes, 1994.
18. Frei, Eduardo, et. al., *La Reforma Constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970.
19. Fuentealba, Álvaro, *Dictadura y Poder Judicial en Chile*, Saarbrücken, Editorial Académica Española, 2012.
20. Garrido, Luis, *La "vía chilena" al socialismo (1970-1973). Un itinerario geohistórico de la Unidad Popular en el sistema-mundo*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2015.
21. García, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 55, 2014.
22. Góngora, Mario, *Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 2011.
23. González, Mónica, *Apuntes de una época feroz. Reportajes y entrevistas en dictadura*, Santiago, Hueders, 2015.
24. González, Mónica, *La Conjura. Los mil y un días del golpe*. Santiago, Catalonia, 2012.
25. Heise, Julio, *Historia de Chile. El Periodo Parlamentario 1886-1925.*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974.
26. Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Taurus, 2016.
27. Huneeus, Carlos, *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000.
28. Jocelyn-Holt, Alfredo, *La Contraloría General de la República: su sentido histórico*, Santiago, Revista de Estudios Públicos, N° 137 (verano 2015).
29. Marienhoff, Miguel, *El Control Administrativo de Legitimidad en Chile*, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. 50 años de vida institucional (1927-1977)*. Publicación en conmemoración del cincuentenario. Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1977.
30. Marras, Sergio. *Confesiones. Entrevistas de Sergio Marras*, Santiago, Las Ediciones del Ornitorrinco, 1988.
31. Novoa, Eduardo, *Los resquicios legales: un ejercicio de lógica jurídica*, Santiago, Ediciones Bat S.A., 1992.
32. Novoa, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1981.

33. Ruiz-Tagle, Pablo, *Cinco repúblicas y una tradición, Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago, LOM Ediciones, 2016.
34. Schmitt, Carl, *La Dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletarias*, Madrid, Alianza, 2013.
35. Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. La Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000.
36. Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo chileno y comparado. El servicio público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995.
37. Silva Cimma, Enrique, *La Contraloría General de la República*. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1945. 470 h.
38. Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969.
39. Silva, Fernando, *La Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile*, Estudios de Historia de las Instituciones políticas y sociales N°2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1967.
40. Tomassini, Luciano en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Conmemoración por su 75° aniversario de vida institucional, Santiago de Chile, 2002.
41. Valdivia, Verónica. *El golpe después del golpe, Leigh vs. Pinochet 1960-1980*, Santiago, LOM Ediciones, 2003.

FUENTES NORMATIVAS

1. D.F.L N° 400 bis, Crea la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Diario Oficial, Santiago, Chile, 12 de mayo de 1927.
2. Decreto con Fuerza de Ley N° 1.333, Fija Texto de la Constitución Política del Estado, Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 25 de octubre de 1971.
3. Ley N° 10.336, De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964.
4. Decreto 100, Constitución Política de la República, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005.
5. Decreto Ley N° 1, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Ministerio de Defensa

- Nacional, Santiago, 11 de septiembre de 1973.
6. Decreto Ley N° 27, que disuelve el Congreso Nacional, Santiago, 21 de septiembre de 1973.
 7. Decreto Ley N° 38, que introduce modificaciones a la Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Santiago, 24 de septiembre de 1973.
 8. Decreto Ley N° 119, que disuelve el Tribunal Constitucional, 5 de noviembre de 1973, Santiago.
 9. Decreto Ley N° 128, Aclara el sentido y alcance del artículo 1° del Decreto Ley N°1, Ministerio del Interior, Santiago, 12 de noviembre de 1973.
 10. Decreto Ley N° 527, Aprueba el Estatuto de la Junta de Gobierno, Ministerio del Interior, Santiago, 17 de junio de 1974.
 11. Decreto Ley N° 573, Estatuto del Gobierno y la Administración Interior del Estado, Ministerio del Interior, Santiago, 12 de julio de 1974.
 12. Decreto Ley N° 991, Establece normas para la tramitación de Decretos Leyes, Ministerio del Interior, Santiago, 17 de abril de 1975.
 13. Resolución N° 600, de 14 de julio de 1977, que exime del trámite de toma de razón a los Decretos y Resoluciones que no versen sobre materias que señala, Santiago, Contraloría General de la República.
 14. Resolución N° 113, que modifica la Resolución N° 600, de 1977, de la Contraloría Regional, de 14 de julio de 1977, Santiago.
 15. Resolución N° 1030, que modifica la Resolución N° 600, de 1977, sobre exención de toma de razón, de 31 de julio de 1980, Santiago.
 16. Constitución Política del Estado, Santiago, 1925.
 17. Constitución Política de la República, Santiago, 1980.

ENTREVISTAS

1. Entrevista con la abogada Alicia de la Cruz, en Santiago, a 15 de diciembre de 2016.
2. Entrevista con la abogada Olga Feliú de Ortúzar, en Santiago, a 20 de enero de 2017.
3. Entrevista con el abogado Arturo Aylwin Azócar, en Santiago, a 17 de junio de 2017.
4. Entrevista con el abogado Lucas Sierra, en Santiago, a 22 de agosto de 2017.

MEDIOS DIGITALES

1. “La convocatoria del referéndum declarada anticonstitucional”, disponible en https://elpais.com/diario/1977/12/29/internacional/252198011_850215.html(visitada por última vez el día 20 de enero de 2021).
2. “Nueva condena a Chile en Comisión de Derechos Humanos de la ONU”, disponible en http://elpais.com/diario/1978/03/07/internacional/258073208_850215.html(visitado por última vez el día 19 de enero de 2021).
3. “Comienza la IV Asamblea de la OEA en Chile”, disponible en https://elpais.com/diario/1976/06/05/internacional/202773614_850215.html(visitado por última vez el 19 de enero de 2021).
4. “Los ‘resquicios’ del Contralor”, disponible en: https://punto-final.org/PDFs/1973/PF_180.pdf(visitado por última vez el día 20 de enero de 2021).
5. Declaración de Inconstitucionalidad del Gobierno del Presidente Salvador Allende, acuerdo emanado de la Cámara de Diputados el día 22 de agosto de 1973, en Sesiones 32 de y 33. Disponible en http://www.bicentenariochile.cl/attachments/017_Acuerdo%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%2022%20agosto%201973.pdf (visitado por última vez el día 24 de marzo de 2021).
6. Marco normativo de la Contraloría General de la República, disponible en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/normativa> (visitada por última vez el día 10 de marzo de 2021).
7. Sección sobre la Toma de Razón de la página web de la Contraloría General de la República, disponible en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/toma-de-razon-> (visitado por última vez el día 23 de marzo de 2021).
8. Código de Justicia Militar, disponible en la página web del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18914#bandos0> (visitada el día 1 de noviembre de 2016).
9. Actas de la Comisión Constituyente pueden ser consultadas en línea en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r (visitada el día 31 de octubre de 2017).

10. “Fallece profesor Robert Barros de la Universidad de San Andrés de Argentina”, disponible en <https://www.uchile.cl/fotos/166193/fallece-profesor-robert-barros-de-la-u-de-san-andres-de-argentina> (visitado por última vez el 28 de marzo de 2021).
11. “La Consulta Nacional del 4 de enero de 1978”, Archivo Patricio Alwin Azócar. Disponible en <http://www2.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/9266> (visitado por última vez el 19 de enero de 2021).
12. “Nueva institucionalidad en Chile. Discursos de S.E. el Presidente de la República General de Ejército D. Augusto Pinochet Ugarte. 1977.” Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0056797.pdf> (visitado por última vez el 30 de marzo de 2021).