

La posición de la Contraloría General de la República durante la dictadura chilena

Guillermo Jiménez*

RESUMEN

Este trabajo examina el rol de la Contraloría General de la República durante la dictadura de Pinochet desde el golpe militar hasta su incorporación en la Constitución de 1980. Contra la visión tradicional que identifica una continuidad en la relación de la Contraloría General y la Junta de Gobierno, este trabajo argumenta que se deben identificar tres etapas en este período. Inicialmente, esta institución jurídica tuvo un rol de colaboración en la instalación de los militares. El contralor Humeres y sus funcionarios asesoraron a la Junta y rehusaron efectuar un control de legalidad estricto de las medidas del nuevo régimen. No obstante, progresivamente, la Contraloría tuvo importantes desencuentros con los militares. En efecto, en una segunda etapa, el régimen militar mostró una notoria hostilidad con la Contraloría que tuvo su punto más alto en el controversial reemplazo del contralor Humeres en 1978. Esta segunda etapa también se evidencia en la discusión sobre la regulación de la Contraloría General en la nueva Constitución de 1980. Por último, como reacción a la hostilidad del Gobierno, la institución se replegó y evitó nuevas confrontaciones con el régimen autoritario. Bajo una nueva jefatura, la Contraloría adoptó la actitud tímida que la caracterizó en el retorno a la democracia.

PALABRAS CLAVES: Contraloría General de la República, dictadura, Constitución de 1980.

The position of Comptroller-General Office in the Chilean dictatorship

ABSTRACT

This paper examines the role of the Comptroller-General Office during Pinochet's dictatorship from the military coup to its entrenchment into the Constitution of 1980. Against the traditional stance that identifies continuity in the relationship between the Comptroller-General Office and the Military Junta, this paper argues that three stages can be identified in this period. Initially, this legal institution had a collaborative role in the Junta's outset. Comptroller Humeres and his officials advised the Military Junta and refused to exert a strict legality review of the new regime's measures. However, progressively the Comptroller-General Office had significant clashes with the military. Indeed, in a second stage, the military regime showed visible hostility to the office, that had its peak in the controversial replacement of Comptroller Humeres in 1978. This second stage is also evidenced by the discussion about the regulation of the Comptroller-General Office in the new 1980 Constitution.

* Profesor asistente, Facultad de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez.

Agradezco los comentarios de Francisca Moya a una versión preliminar de este trabajo.

✉ guillermo.jimenez@uai.cl

Recibido julio 2020 / Aceptado diciembre 2020.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Lastly, as a reaction to the government's hostility, the institution fell back and avoided new clashes with the authoritarian regime. Under a new direction, the office adopted the timid attitude that characterized it in the 1990s.

KEYWORDS: Comptroller-General, dictatorship, 1980 Constitution.

Introducción

Este trabajo utiliza un enfoque histórico para examinar el rol de la Contraloría General de la República en el régimen autoritario de Augusto Pinochet, desde el golpe militar hasta el diseño de la nueva arquitectura constitucional que se pondría en vigencia a partir de 1980¹. Como se sabe, desde el inicio de la dictadura, las instituciones jurídicas –el Poder Judicial y la Contraloría General– permanecieron casi inalteradas por la Junta Militar. Esto es sorprendente en un contexto en que la actividad política fue prohibida y en que se inició un período de completa reconstrucción del sistema constitucional, sin contar con la persecución, exilio, tortura y asesinato de oponentes políticos. Pero es menos sorprendente si se considera que la Contraloría y la Corte Suprema “prácticamente invitaron” a los militares a llevar a cabo el golpe de Estado, para usar las palabras de Paul Sigmund (1977: 187). Con todo, mientras existió una continuidad en la buena relación de los militares con la Corte Suprema durante este período, en el caso de la Contraloría General existió una ruptura hacia finales de la década de 1970.

Hay excelentes investigaciones sobre cómo y por qué el Poder Judicial no ofreció resistencia alguna al poder político durante la dictadura (Constable y Valenzuela 1993, Hilbink 2007). Pero no sucede lo mismo con la Contraloría General de la República. ¿Qué pasó en este período con esta institución de control jurídico? No existe consenso sobre la respuesta a esta pregunta. Un reputado historiador afirma, por ejemplo, que a diferencia de la judicatura, la Contraloría no puede ser acusada de haber sido servil u obsecuente con la dictadura

¹ En el período de la dictadura militar tres individuos ocuparon el cargo de contralor general: Héctor Humeres (abril de 1968 a enero de 1978), Sergio Fernández (enero de 1978 a abril de 1978) y Osvaldo Iturriaga (abril de 1978 a marzo de 1997).

(Jocelyn-Holt 2015). Dos observadores extranjeros parecen estar de acuerdo con esa opinión, al sostener que históricamente la institución “creó no pocos problemas a los gobiernos que han actuado fuera de la legalidad, no siendo una excepción el gobierno de Augusto Pinochet, como lo confirman una serie de conflictos entre el Estado y la Contraloría” (Pollack y Matear 1996: 381-2). Sin embargo, otros han interpretado en distintos términos este período en que Pinochet fue capaz de remover a un contralor y nombrar los dos sucesivos sin ninguna traba. Considerando esto, Carlos Santiso (2009: 113) ha caracterizado a esta institución como uno de los “enclaves autoritarios” legados por la dictadura al período de transición que se inició en 1990. Estas afirmaciones, sin embargo, no son el resultado de un examen detallado de la relación entre la Contraloría y la dictadura durante este período, sino que más bien son opiniones que surgen de investigaciones centradas en otros aspectos del sistema político chileno.

Este trabajo busca llenar el vacío en la literatura recién indicado ofreciendo un examen crítico del rol que cumplió la institución de control durante el régimen autoritario. Se argumentará que la relación entre la Contraloría y la Junta se fue deteriorando progresivamente durante este período. Inicialmente, el régimen tuvo una actitud positiva respecto de la oficina, que había ocupado un rol crucial en la oposición al gobierno de la Unidad Popular (Faúndez 2007a). La Junta respetó sus atribuciones y empleó varios de sus funcionarios como asesores. El caso paradigmático es el de Mónica Madariaga, quien pasó de ser una funcionaria clave en la Contraloría a una de las principales asesoras jurídicas de Augusto Pinochet. La Contraloría, por su parte, rehusó realizar un escrutinio estricto de las medidas más autoritarias del régimen, rechazando los llamados a la acción de la oposición al régimen e incluso de organizaciones internacionales. Este primer período fue de notoria colaboración entre la Contraloría y el régimen. Sin embargo, hacia finales de la década de 1970, la Contraloría asumió un rol cada vez más incómodo para el régimen, lo que provocó crecientes llamados a la reforma de la institución. La tensión entre la Junta y la Contraloría General llegó a su punto más alto a propósito de la consulta convocada para los primeros días de 1978, que fue objetada por razones de legalidad por la institución fiscalizadora.

Este desencuentro, que fue la conclusión de una creciente hostilidad, significó la salida del contralor Humeres de su cargo y su reemplazo por Sergio Fernández, un hombre cercano a Pinochet. La hostilidad del régimen también se expresa en la actitud de varios de sus adherentes durante la redacción de la Constitución de 1980. En efecto, abogados como Raúl Bertelsen y Jaime Guzmán denunciaron que la Contraloría General era un elemento ajeno al nuevo sistema político-económico que se pretendía implantar y propusieron reducir los poderes de la institución.

Así, tras un inicio de colaboración, se pasó a una creciente hostilidad que desembocó en la abierta ruptura entre la Contraloría General y la Junta de Gobierno. El resultado de esta interacción fue que la Contraloría se replegó en la década de 1980, bajo la dirección del abogado Osvaldo Iturriaga. A pesar de que fue fortalecida en la Constitución de 1980 al ser incorporada en un capítulo exclusivamente dedicado a ella, la Contraloría de Iturriaga entró en la década de 1990 como una institución de bajo perfil institucional, orientando su trabajo dentro de la administración del Estado y evitando choques frontales con la autoridad política.

Este trabajo se divide en dos secciones principales. En la primera se expone la función de la Contraloría General en el sistema político chileno antes del inicio de la dictadura militar. Se explica cómo ella cumplió un rol clave en el sometimiento de la actuación administrativa a la legalidad en un contexto de ausencia de control judicial, y se expresa brevemente el papel que ella jugó durante el gobierno de la Unidad Popular. En la segunda sección, se examinan las interacciones entre la Contraloría y la dictadura entre 1973 y la década de 1980. Se toma como punto de partida la explicación de la Contraloría como un control externo relevante sobre el Poder Ejecutivo durante la dictadura, defendida por Robert Barros. Tras analizar las debilidades de esa aproximación, se describe la relación inicial de colaboración entre la Contraloría y el nuevo régimen en los meses que siguieron al 11 de septiembre de 1973. Luego, se discuten algunos de los principales conflictos de la Contraloría con la dictadura para ilustrar la progresiva hostilidad de esta última respecto de la institución, que a esa altura se sentía más empoderada respecto del régimen. Finalmente, se explica

cómo la Contraloría se incorporó en la Constitución, a pesar del antagonismo que exhibió la mayoría de los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.

1. La Contraloría en el sistema político chileno antes de la dictadura

La Contraloría General de la República fue la principal institución de fiscalización jurídica del Poder Ejecutivo y de la administración del Estado durante el siglo XX chileno. A pesar de que algunas de sus características institucionales se remontan a organizaciones estatales previas, la Contraloría General fue creada en 1927 en el contexto de una serie de reformas modernizadoras del aparato administrativo nacional (Pinto, Méndez y Vergara 1977, Drake 1989). El foco inicial de la institución estuvo puesto en el control financiero de la gestión pública. Sin embargo, paulatinamente, la función de control jurídico comenzó a adquirir mayor relevancia (Silva Cimma 1945: 81, 92, 128-9). Tras menos de dos décadas de funcionamiento, de forma inesperada, la Contraloría General fue constitucionalizada en 1943. Esta reforma incrementó los poderes presidenciales de gasto público en detrimento del Congreso Nacional, pero como contrapeso fortaleció a la Contraloría como órgano de fiscalización del gasto administrativo (Faúndez 2007b: 103-126). Debido a su autonomía constitucional, la ausencia de tribunales administrativos y su creciente experticia en control jurídico de la Administración, hacia mediados de siglo la Contraloría General era reconocida como el “custodio de la legalidad” en Chile (Gil 1966: 98-9, Valenzuela 1978: 14-5, Faúndez 2010).

Las dos principales potestades de control jurídico de la Contraloría General han sido históricamente la toma de razón y la potestad dictaminante (Silva Cimma 1995: 171-2, Cordero 2007, Letelier 2015). Mediante la primera, esta institución verifica que decretos y resoluciones dictados por el Poder Ejecutivo se ajusten a la legalidad. La toma de razón tiene lugar de forma previa a la publicación de estos actos y en caso de detectar un vicio jurídico impide que el acto entre en vigencia. Jurídicamente, este poder impeditivo se denomina “representación”. El presidente de la República puede superar una representación

de la Contraloría si insiste en su posición con la firma de todos sus ministros. Por lo tanto, la toma de razón no es la última palabra en materia jurídica. La potestad dictaminante, por su parte, se refiere a la potestad que posee la Contraloría General para emitir interpretaciones obligatorias de la legislación que gobierna la administración del Estado. Estos dictámenes son vinculantes para los funcionarios del Estado y durante décadas han clarificado aspectos dudosos y llenado vacíos de la legislación. En algunos casos, la potestad dictaminante se ha convertido en una verdadera instancia de justicia administrativa asimilable a un tribunal (De la Cruz 2019). Estas dos potestades de control jurídico han sido las principales herramientas que han vinculado a la Contraloría General a la protección del Estado de derecho y el consiguiente rol legitimador de la autoridad política. Este rol legitimador (y deslegitimador) fue puesto a prueba en la Unidad Popular, tal como lo sería posteriormente durante la dictadura militar.

En efecto, la Contraloría General cumplió un rol crucial durante la Unidad Popular. A pesar de que ella tuvo fuertes discrepancias con autoridades en gobiernos anteriores, especialmente en el segundo período de Carlos Ibáñez (Silva Cimma 2000: 199-219, Lira y Loveman 2014: 569-658), las principales controversias políticas tuvieron lugar durante el gobierno de Salvador Allende entre 1970 y 1973. La institución tuvo una posición crítica respecto de la política de nacionalización de empresas estatales, representando un importante número de decretos y resoluciones durante la época (Faúndez 2007b: 201-25). En estos casos, la Contraloría consideró que la actuación de la Administración carecía de fundamento legal suficiente, lo que forzó en reiteradas ocasiones al gobierno de Allende a dictar decretos de insistencia para conseguir sus propósitos. Mientras la oposición celebró la defensa del Estado de derecho por parte de la institución, el Gobierno y sus partidarios consideraban que el órgano de fiscalización había manipulado sus facultades de control jurídico por razones políticas para deslegitimar a la autoridad (Novoa 1978: 34-55).

La experiencia de la Unidad Popular explica en buena medida la actitud inicial de simpatía recíproca de la Junta Militar y la Contraloría General de la República, como veremos en las siguientes secciones de este trabajo. Sin embargo, no fue suficiente para impedir que esta actitud cambiara una vez que surgieron tensiones hacia finales de la década.

2. Las interacciones entre la Contraloría y el régimen

La Contraloría como dispositivo de control externo durante la dictadura

Robert Barros ha elaborado un provocador trabajo sobre las interacciones entre la dictadura militar y la legalidad (Barros 2002). En contra de las explicaciones convencionales del régimen autoritario chileno como una dictadura monocrática centrada en Pinochet, Barros argumenta que la operación interna de la Junta como un ente colegiado institucionalizado, gobernado por la regla de unanimidad para tomar decisiones, evitó la emergencia de una dictadura personalista. Pero, incidentalmente, Barros también examina la existencia de controles externos sobre el Gobierno militar. En particular, sugiere que la Contraloría General jugó un papel crucial en hacer cumplir la preeminencia de la Junta como una entidad colectiva sobre el Poder Ejecutivo encarnado en Augusto Pinochet. Este trabajo es importante, porque es el único que ha intentado ofrecer una explicación sistemática del rol que cumplió la Contraloría General durante la dictadura.

En la explicación de este autor, la Contraloría y la Corte Suprema operaron como restricciones externas sobre el poder político de la Junta. Barros admite que cuando había unanimidad entre los cuatro miembros de la Junta, ellos eran capaces de dejar de lado cualquier decisión tomada por las instituciones de control; pero enfatiza que los miembros de “la Junta no siempre estaban de acuerdo entre sí” y que “dentro del ámbito regulado por el derecho, la Corte Suprema y la Contraloría representaban un límite formal sobre el poder del régimen militar” (Barros 2002: 82-83, 86). Aunque esto difícilmente creaba una rendición de cuentas externa propiamente tal, Barros sostiene que “tenía consecuencias significativas para las relaciones de poder dentro de la Junta” (Barros 2002: 87).

En efecto, enfocándose en las dinámicas institucionales dentro de la Junta, su argumento es que el rol del contralor fue asegurar que el Poder Ejecutivo respetara el marco legal diseñado por la Junta:

Dado que la legislación no podía ser modificada por decreto, el Ejecutivo solo podía actuar más allá de los límites establecidos si primero

lograba la aprobación de nueva legislación a través de la Junta. De esta manera, asegurando la superioridad de la legislación sobre los actos administrativos, la Contraloría indirectamente salvaguardaba los poderes de la Junta frente a Pinochet dentro del ámbito de asuntos sometidos a la toma de razón. (Barros 2002: 110-1)

Adicionalmente, Barros afirma que la contribución de la Contraloría como supervisor de las relaciones entre la Junta y el Ejecutivo fue más importante que la de la Corte Suprema. Primero, porque la Contraloría se enfocaba sólo en controlar el Ejecutivo y Pinochet por sí solo no podía desestimar sus decisiones (Barros 2002: 110-1). Segundo, porque la toma de razón era obligatoria, mientras la revisión judicial dependía de que un afectado impugnara el acto. Barros concluye que la Contraloría “puso restricciones más significativas sobre las potestades del gobierno militar” y que “el Poder Judicial no podía ofrecer un límite significativo al régimen” (Barros 2002: 112-3). Además, sostiene que la comprensión rígida de la separación de poderes y de la distinción entre derecho y política mantenida en Chile, junto con la existencia de un órgano no judicial de control administrativo, provocaron mayor inhibición de los jueces al controlar al Gobierno (Barros 2002: 113-4).

Así, Barros ofrece un retrato muy positivo del marco jurídico de la dictadura chilena. Esto le permite concluir que hubo restricciones institucionales permanentes sobre los poderes de Pinochet. En particular, respecto de la Contraloría, Barros sostiene que, a pesar de su actitud inicial de colaboración, ejerció supervisión fiscal y jurídica sin “subsecuente interrupción durante todo el período de gobierno militar” (Barros 2002: 108). Es notorio que él le da poca importancia a las materias que estuvieron exentas de toma de razón por parte de este organismo (Barros 2002: 109). De hecho, describe la institución como operando, en general, bajo circunstancias normales e imponiendo un grado de rendición de cuentas sobre el Gobierno militar:

Durante los dieciséis años y medio de gobierno militar, cientos de miles de actos administrativos fueron enviados al departamento jurídico de la Contraloría para revisión de legalidad y constitucionalidad. Cada año, miles de decretos fueron devueltos a los ministerios y servicios por defectos legales, y en muchas ocasiones la anticipación del tremendo poder de la Contraloría causaba considerable ansiedad a

los asesores jurídicos. En general, la Contraloría funcionaba normalmente bajo el gobierno militar. Nunca Pinochet hizo uso del decreto de insistencia para forzar la implementación de actos administrativos inconstitucionales o ilegales. (Barros 2002: 109)

La reconstrucción de Barros de las relaciones institucionales entre la Contraloría y la dictadura es valiosa, porque es el único trabajo que ha abordado este tema. Sin embargo, posee una serie de defectos. Por una parte, su carácter esquemático ofrece una visión excesivamente positiva de la capacidad de la Contraloría General de ofrecer real resistencia al régimen. Por otra, ignora la excesiva cercanía entre los funcionarios de la Contraloría y el régimen en los primeros meses de la dictadura. Y, finalmente, la descripción de Barros aparenta una falsa continuidad en las relaciones entre la Contraloría General y la dictadura ocultando la progresiva hostilidad entre ambas instituciones y los momentos de abierta ruptura. En lo que sigue de este trabajo se enfatizarán los aspectos desatendidos por la tesis de Barros.

La etapa de colaboración

La actitud colaborativa de la Contraloría durante los primeros años de la dictadura puede ser ilustrada mediante el examen de dos aspectos de su relación con el Gobierno. El primer aspecto se relaciona con las concesiones mutuas hechas entre ellos para restablecer la normalidad en la Administración Pública tras el golpe de Estado. Mientras al comienzo la Junta le otorgó más poderes a la institución, la Contraloría le entregó a la Junta asesoría técnica muy útil. El segundo aspecto que revela la relación de colaboración concierne a la pasividad de la Contraloría respecto de la abierta violación de derechos humanos, ya que este órgano deliberadamente decidió no emplear sus facultades de toma de razón sobre los actos de represión política, facilitando la consolidación del autoritarismo.

Pronto, tras el golpe, Pinochet anunció que la nueva Administración descansaría en la ayuda de la Contraloría (Madariaga 2002: 24-5). Pero, para ser un colaborador efectivo en la construcción de los cimientos del nuevo régimen, la institución necesitaba poderes adicionales. Esto fue explícitamente discutido unos pocos días después del golpe entre la Junta y las autoridades de la Contraloría. Como

resultado de esto, la Junta le confirió poderes especiales, modificando su ley orgánica². La meta era hacer la actuación administrativa más dinámica, regular y eficiente a través de la centralización y fortalecimiento de la supervisión de la Contraloría. En concreto, estas reglas se enfocaron en tres áreas. Primero, le dieron al órgano completo acceso a la información administrativa. Con este fin, se le otorgaron poderes disciplinarios para el caso en que los funcionarios se rehusaran a entregar información y se estableció que las cláusulas de reserva o confidencialidad no operarían respecto de la Contraloría. Segundo, la regulación amplió el ámbito de las facultades de la Contraloría, incluyendo dentro de su competencia todo tipo de entidad administrativa y, especialmente importante, las empresas estatales. Tercero, se le confirió a la institución poder para establecer unidades de control dentro los organismos fiscalizados y se estableció que esas oficinas estarían técnicamente subordinadas al contralor.

La Junta deseaba usar a la institución para auditar la política económica de Allende, especialmente las condiciones financieras de las empresas nacionalizadas. Sin embargo, el resultado no fue el esperado. Aunque la Contraloría encontró ineficiencias e incluso derroche, no se detectaron las ilegalidades que se suponía encontrar en la administración de estas compañías. De acuerdo a un testigo de la época, los militares estaban desilusionados e incluso frustrados por la falta de hallazgos³. Adicionalmente, la Junta quería usar a la Contraloría para estrechar su control sobre una históricamente fragmentada burocracia chilena. Mónica Madariaga –quien era en ese entonces funcionaria de la Contraloría y que luego llegaría a ser ministra de Justicia de Pinochet– recordaría más tarde que habrían existido cientos de “agitadores”, supuestamente responsables de causar el caos y desgobierno, dentro de los distintos niveles de la burocracia. Ella sostenía que Pinochet, con la ayuda del contralor Humeres, fue capaz de remover a más de 300 de estos funcionarios de distintos servicios públicos en el país (Madariaga 2002: 29). Aunque no es posible contrastar la veracidad de esta opinión, ella refleja la estrecha colaboración de la institución fiscalizadora con el Gobierno.

² D.L. N° 38 (2 de octubre de 1973). Después, otras regulaciones reforzaron las potestades de la Contraloría, como el D.L. N° 1.141 y el D.L. N° 1.263.

³ Entrevista con exdirectivo de la Contraloría General (A) (16 de noviembre de 2015).

La atribución de potestades adicionales a la Contraloría se puede explicar por la necesidad de normalizar las estructuras y procesos administrativos tras el golpe. No obstante, esto también muestra el sentimiento de gratitud y respeto que las autoridades militares tenían respecto de la Contraloría por su contribución durante la “batalla jurídica” contra el gobierno de Allende. Además, como se verá a continuación, en términos de personal, las fronteras entre el Gobierno y la Contraloría fueron a veces difusas, ya que los funcionarios se desempeñaban simultáneamente a ambos lados del muro.

En efecto, el rol colaborativo de la institución durante este período también es ilustrado por el hecho de que expertos formados en la Contraloría desempeñaran un papel clave en el diseño y administración de la nueva arquitectura legal del país. De hecho, debido a su conocimiento de derecho administrativo, la institución fue la fuente natural de empleados que podrían adherir al nuevo Gobierno autoritario. Primero que todo, el contralor generosamente empleó su poder para encomendar en comisión de servicio a funcionarios de la Contraloría en la administración activa. Prometió además responder prontamente las consultas que realizara la Administración⁴. Algunos funcionarios trabajaron como asesores en ministerios y servicios, mientras que otros desempeñaron tareas de redacción de textos legales en las Comisiones Legislativas de la Junta⁵. Ciertamente, parte del personal destinado en comisión de servicio compartía la ideología del nuevo régimen, pero no todos ellos lo hicieron. Muchos se concebían a sí mismos como meros burócratas asesorando a una autoridad en cuestiones técnicas. De hecho, un exfuncionario recuerda, por ejemplo, que su labor era simplemente asesorar respecto de cómo funcionaba la administración civil, porque las autoridades sólo tenían experiencia en asuntos de administración militar⁶. Además, explica que su propio trabajo consistía en coordinarse con personal civil que seguía desempeñándose en sectores específicos, realizando tareas similares a las que realizaba antes del golpe.

No obstante, la existencia de adhesión política –no sólo cooperación en asuntos técnicos– al más alto nivel es innegable. La situación

⁴ Véase Dictamen N° 75.700 (1973).

⁵ Para la importancia de estas comisiones, véase Barros (2002: 36-83).

⁶ Entrevista con exdirectivo de la Contraloría General (B) (18 de noviembre de 2015).

de Mónica Madariaga es un buen ejemplo. Ella fue una alta funcionaria de la Contraloría en el Departamento Jurídico y, posteriormente, jefa de asesores jurídicos de Pinochet para, finalmente, ser su ministra de Justicia entre 1977 y 1983. De hecho, Madariaga fue un actor clave como asesora jurídica en la Contraloría durante el gobierno de Allende (Madariaga 2002). Desde el inicio del gobierno de la Unidad Popular, ella estuvo a cargo de los casos de reanudación de faenas en empresas públicas. En una entrevista en 1985, admitió abiertamente que en ese tiempo abogaba por un golpe militar en el país (González 1985) y agregó que había usado su cargo en la Contraloría como una barricada para defender los valores políticos a los que ella adhería. No es sorprendente que Madariaga sea considerada uno de los cerebros tras las tesis usadas por la Contraloría para oponerse a la doctrina de los resquicios legales de Eduardo Novoa.

Cuando llegó el golpe, el contralor Humeres la encomendó en comisión de servicio a la CONARA, un cuerpo establecido por la Junta para asesorarla en asuntos administrativos (Madariaga 2002: 30). Luego, fue trasladada a la oficina presidencial como asesora jurídica. Desde esta posición, Madariaga jugó un rol crítico en articular el discurso jurídico para rechazar la adopción de un sistema de rotación en el liderazgo de la Junta, ayudando de esta manera a concentrar poder en Pinochet en detrimento del resto de los miembros de esa entidad (Madariaga 2002: 33, Barros 2002: 53). En términos generales, basada en su formación en derecho público en la Contraloría, pudo ayudar a Pinochet a revestir de apariencia jurídica su toma del poder dentro de la Junta, siendo descrita como “la astuta factótum jurídica [...] que ayudó a construir una impresionante lógica jurídica para el gobierno dictatorial” (Constable y Valenzuela 1993: 80).

La Contraloría General también cooperó con la Junta por la vía de evitar ejercer activamente sus facultades de control respecto de violaciones a los derechos humanos. Mientras que el monitoreo de una burocracia inexpugnable y la entrega de asesoría jurídica pueden ser vistos como formas de colaboración indispensables para normalizar el país, la docilidad de la institución en la protección de derechos de los ciudadanos tuvo el efecto natural de erosionar su propia legitimidad como protector de la legalidad.

La toma de razón fue suspendida en los meses que siguieron al golpe de Estado. Entre septiembre y diciembre de 1973, la Junta envió decretos a la Contraloría sólo para los efectos de su registro, pero no para el examen de su legalidad (Barros 2002: 46-7, 108, Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación 1991: 47). Esto significó que durante los primeros meses de la dictadura el marco jurídico de su funcionamiento fue establecido sin posibilidad de escrutinio jurídico alguno. No obstante, esto no fue todo en términos de pasividad de la Contraloría, pues se empleó otra técnica más para evitar controversias con el Gobierno: se invocó la facultad del contralor para eximir de toma de razón materias que no fueran “esenciales”. Esto se llevó a cabo a través de la dictación de la resolución N° 1.100 del 10 de noviembre de 1974, que estableció que las decisiones relativas a seguridad nacional, tales como arrestos, confiscaciones y expulsiones estarían exentas de toma de razón (Constable y Valenzuela 1993: 129, Barros 2002: 109). En otras palabras, en opinión del contralor Humeres, estos temas eran asuntos “no esenciales”.

El impacto de esta medida no pasó desapercibido para la opinión pública. En 1975, el Comité de Cooperación para la Paz solicitó al contralor revocar la resolución N° 1.100⁷. En su solicitud, el Comité enfatizó la conexión entre el Estado de derecho y la existencia de este mecanismo de control jurídico de la acción administrativa, recordándole a la Contraloría que el sistema chileno históricamente ha descansado fuertemente en el control ex ante. También refutó la idea de que la toma de razón sólo era válida en momentos de normalidad y no en períodos de emergencia. El punto central fue que no podían considerarse como “no esenciales” asuntos relativos a derechos constitucionales, como la libertad personal, el derecho a permanecer en el territorio nacional y el derecho de propiedad. Además, el Comité explicaba que su solicitud se basaba en las irregularidades detectadas en la ejecución de las medidas y por el creciente número de personas afectadas, lo que hacía infundado pensar que se tratara de casos aislados o insignificantes. Por último, la solicitud concluía pidiendo que los arrestos, expulsiones y confiscaciones estuvieran sometidos a la toma de razón de la Contraloría.

⁷ Véase la solicitud de Cristián Precht de 1975 en Memoria Chilena. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0043515.pdf> [2 de julio de 2020].

Las organizaciones internacionales también mostraron su preocupación por la pasividad de la Contraloría. Entre 1974 y 1977, la OEA emitió una serie de informes exigiendo explicaciones del Gobierno en relación a la situación de los derechos humanos en el país. En su primer informe, en 1974, la OEA destacaba que la Contraloría “ha sido una de las más distintivas instituciones del régimen constitucional de justicia en Chile” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1974). Se criticaba que aunque la Contraloría seguía en operación, su más importante función para el Estado de derecho había temporalmente desaparecido, de forma que sus poderes reales ya no podían diferenciarse de las facultades formales de un simple notario. En su segundo informe, la OEA criticó fuertemente que arrestos, expulsiones y confinamientos fueran materias exentas de toma de razón (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1976). Pidió al Gobierno que clarificara cuál era el fundamento legal de estas decisiones y detallara por qué se habían excluido de control. Tras una tardía explicación del Gobierno de la facultad de la Contraloría para eximir asuntos de su control ex ante, la OEA volvió a advertir que esta era una autolimitación injustificable para una institución de esta importancia para la protección de los derechos fundamentales en el continente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977).

Finalmente, el contralor Humeres modificó la resolución N° 1.100 en 1977, esto es, dos años tras la solicitud de las organizaciones de derechos humanos. De hecho, en julio, dictó la resolución N° 600 indicando que algunos de los asuntos de seguridad nacional eran “esenciales”. Como se verá más abajo, la relación entre la Contraloría y el Gobierno alcanzó su punto más difícil ese mismo año y la decisión de Humeres revela una actitud menos dócil. La nueva resolución incluyó como sometidos a toma de razón los siguientes actos: cancelaciones de nacionalidad, detenciones realizadas durante estados de emergencia, indultos presidenciales, prohibiciones de ejercer determinadas profesiones y las expulsiones basadas en razones de seguridad nacional (resolución N° 600 artículo 6 E). En consecuencia, algunas decisiones gubernamentales cruciales fueron reintroducidas dentro del ámbito de supervisión de la Contraloría.

Sin embargo, en enero de 1978, el contralor Sergio Fernández –un funcionario cercano a Pinochet que ejerció el cargo sólo cuatro meses

entre enero y abril— reestableció el antiguo criterio que, como hemos visto, era más restrictivo. Dictó la resolución N° 113, indicando que las siguientes materias estarían exentas de toma de razón: detenciones realizadas durante estados de emergencia, órdenes de expulsión o prohibiciones de entrar al país basadas en razones de seguridad nacional. Como se verá en la siguiente sección, aunque sólo encabezó la institución por pocos meses, el propósito de Fernández fue claro: reestablecer la docilidad de la Contraloría respecto del poder del Gobierno.

La etapa de hostilidad

Volviendo atrás en el tiempo, se puede afirmar que hacia 1977 la Contraloría General se había convertido progresivamente en una institución menos pasiva. No es sorprendente que la reacción del Gobierno ante esto fuera de abierta hostilidad hacia la institución. Corresponde ahora analizar los choques entre la Contraloría y el régimen autoritario, y la manera en que ellos impactaron en la independencia de este órgano. En general, hubo varias tensiones políticas entre el contralor Humeres y algunos grupos dentro del Gobierno militar. Estas fricciones alcanzaron su punto máximo a fines de 1977 y llevaron a la caída de Humeres tras 10 años en el cargo. Después de eso, en una estrategia de sobrevivencia, la Contraloría adoptó una actitud predominantemente tímida, evitando lo más posible involucrarse en controversias públicas con la Junta.

Hacia 1977, la institución comenzó a ser vista por el régimen como un obstáculo a las profundas reformas económicas que estaban siendo implementadas. El Gobierno consideraba que la Contraloría estaba interfiriendo indebidamente en el proceso administrativo. Puede que también la hayan considerado como fastidiosa y alarmista en tiempos políticos muy delicados. No obstante, hubo precedentes de problemas antes de ese año. Por ejemplo, hubo un conflicto en 1974 cuando el contralor Humeres se rehusó a enviar observaciones a Pinochet de manera privada, como este último deseaba, probablemente para evitar la crítica pública (Cavallo, Salazar y Sepúlveda 1999: 512). En los años siguientes, Humeres también tuvo confrontaciones con ministros y otras altas autoridades en áreas tales como finanzas, economía, vivienda y salud pública (Cavallo, Salazar y Sepúlveda 1999: 512).

Una investigación de 1977 de la Contraloría terminó con el tesorero provincial de Santiago en prisión por tres meses (Moreno 1977a). La institución detectó que el tesorero había excedido su discrecionalidad para llegar a acuerdos con contribuyentes acaudalados, pero con una pérdida para el erario público de alrededor de 7 millones de dólares. De acuerdo a la Contraloría, en este tipo de casos, las regulaciones legales limitaban las decisiones del tesorero de tal manera que no estaba autorizado para actuar sobre la base de su pura discrecionalidad. Tampoco estaba autorizado para usar su discreción para cancelar o posponer la recaudación de impuestos. Tras la investigación y considerando la seriedad de las irregularidades, la Contraloría recomendó al ministro de Hacienda la remoción del funcionario y además presentó una denuncia ante los tribunales del crimen.

Como resultado de casos como este, los periódicos que apoyaban al régimen comenzaron un intenso acoso al contralor (Moreno 1977b). En varios medios se publicaron cartas al editor reclamando el comportamiento de Humeres. Dadas las dudas sobre los autores de estas cartas, se comenzó a sospechar que funcionarios de gobierno estaban orquestando una ofensiva en su contra. Considerando que la situación era inaceptable, Humeres pidió una investigación criminal por razones de seguridad nacional de los individuos que estaban, a su juicio, acosándolo. Sin embargo, esto no calmó a sus críticos. Hermógenes Pérez de Arce, director de un periódico ampliamente leído e influyente adherente del régimen, rechazó los reclamos de Humeres y apoyó las opiniones de los autores de las misivas. Pérez de Arce calificó a la Contraloría como un “pulpo gigante” que hacía todo más lento y paralizaba el proceso de toma de decisiones (Moreno 1977b). Los defensores de la institución, no obstante, creían que los ataques estaban gatillados por la hostilidad contra lo que algunos percibían como una institución estatista que era ajena a la nueva economía neoliberal instaurándose en el país (Moreno 1977b). De acuerdo a la prensa, esto era especialmente relevante considerando la discusión acerca de la nueva regulación constitucional de la Contraloría que estaba teniendo lugar al mismo tiempo, como se verá en seguida.

En este contexto, no resulta sorprendente que se hayan eliminado las protecciones presupuestarias a favor de la Contraloría. Este meca-

nismo existía desde la época de oro de la institución, en la década de 1950. En 1959, una regulación legal garantizó su presupuesto frente a reducciones, asegurándole no menos del 0,39% de los gastos estimados en la Ley de Presupuestos (DFL N° 2, Hacienda, 1959). La Junta modificó la ley en noviembre de 1974 y otra vez en 1975 para debilitar este escudo presupuestario (DL N° 728 de 1974 y DL N° 1.273 de 1975). Como resultado, una garantía institucional clave para la independencia de la Contraloría fue destruida totalmente.

Mientras parte de la opinión pública aplaudió este ataque a la Contraloría, otros lo criticaron. Una columna editorial en *El Mercurio* recomendaba ir más allá de meros cambios presupuestarios, promoviendo revisar completamente el rol de la institución dentro del régimen (*El Mercurio* 1977b). Pero una semana después, en el mismo diario, un exdiplomático chileno reprochó el ataque a la independencia del contralor y, en particular, el giro en la actitud política hacia la institución por parte de los asesores económicos del Gobierno (Schweitzer 1977). Así, no existía una visión monolítica en la opinión pública partidaria del régimen respecto del rol de la Contraloría en el nuevo sistema.

Enfrentando una creciente presión por parte del Gobierno, el contralor solicitó su retiro anticipado a partir de inicios de 1978 (*El Mercurio* 1977a). La prensa reportó que Humeres había comunicado a las jefaturas de la Contraloría que su retiro se debía a la reducción presupuestaria impuesta por la Junta. De hecho, el Gobierno decidió que en 1978 el presupuesto se disminuiría en un 17%. En una entrevista de mediados de diciembre, Humeres declaró “no estoy cansado” y que “física e intelectualmente estoy en condiciones de seguir trabajando” (*El Mercurio* 1977c). Esto sugería que la razón de su retiro era política. Además, en una polémica declaración, Humeres veladamente protestó ante los ataques del Ejecutivo y el giro en su aproximación a la institución basado en un cambio en la política económica:

[C]uando se inicia un nuevo mandato presidencial la mayoría de los funcionarios nombrados son nuevos y no conocen adecuadamente el manejo de la administración pública. Como la Contraloría es la depositaria de estos conocimientos públicos se acude a ella en los primeros tiempos. Pero a los pocos años estos jefes de servicios y altos funcionarios van adquiriendo experiencia y entonces la Contraloría deja de ser simpática. Recordó que la labor de la Contraloría es

importante en cualquier nación, sin importar el grado de intervención estatal en la economía o en los demás aspectos de la vida ciudadana, porque este organismo (la Contraloría) es el que resguarda la juridicidad de un país y eso lo han comprendido desde los regímenes más liberales hasta los más socialistas. (*El Mercurio* 1977c)

Hacia 1977, Pinochet había aumentado considerablemente su poder. De hecho, se le concedió el título de presidente de la República, situándose sobre sus colegas dentro la Junta. Él concentraba el poder ejecutivo, mientras que la Junta ejercía el poder constituyente y legislativo. No obstante, Pinochet también enfrentaba dificultades. Como resultado de la represión política, había una creciente presión interna e internacional sobre el régimen (Constable y Valenzuela 1993: 106, 172). En diciembre de 1977, las Naciones Unidas adoptó una resolución condenando al régimen chileno por violaciones a los derechos humanos. Quizás sorprendentemente, Pinochet decidió convocar a un plebiscito pidiendo apoyo del pueblo ante este “acto de agresión internacional”. A través de tal plebiscito o consulta, Pinochet buscaba contrarrestar la presión internacional y también el desacuerdo interno dentro de las Fuerzas Armadas. Reflejando la lógica manipulativa detrás de esta acción, el Gobierno no dio más de un par de semanas para la deliberación pública sobre el asunto, agendando el referéndum para el 4 de enero de 1978.

Como se ha visto, durante 1977 el contralor Humeres se había involucrado en muchos conflictos con el régimen. Tal vez considerando que su retiro estaba cerca y descansando en las fuerzas en contradicción dentro de las Fuerzas Armadas, decidió tomar una posición firme contra el plebiscito. Justo antes de la consulta –el 28 de diciembre–, Humeres comunicó confidencialmente al Gobierno que el decreto que la convocaba “carecía de fundamentos jurídicos y, en consecuencia, él no podía tomarlo razón” (Cavallo, Salazar y Sepúlveda 1999: 160). La única alternativa era aprobar la convocatoria a través de una ley. No obstante, mientras que Pinochet estaba autorizado a dictar un simple decreto, una ley requería la unanimidad de la Junta, y Humeres estaba consciente de la imposibilidad de obtener consenso dentro de la Junta sobre este asunto, atendiendo al desacuerdo entre sus miembros. De hecho, dos de ellos rechazaban la medida decidida por Pinochet. Sin embargo, este último ya había tomado una decisión:

“El pueblo [...] debe decidir entre los defensores del honor de Chile y sus detractores externos”, afirmó (Constable y Valenzuela 1993: 67).

En realidad, el contralor técnicamente no representó el decreto que convocaba al plebiscito; más bien, lo devolvió al Ejecutivo para que lo reconsiderara. Esta era una técnica estándar empleada por el órgano para iniciar negociaciones con los asesores del Gobierno sobre la redacción de un decreto. La prensa intentó minimizar la controversia reportando que era un asunto rutinario, puesto que casi 9% de los 163.277 actos enviados al contralor ese año habían sido “devueltos” (*El Mercurio* 1978a). Sin embargo, las razones invocadas por el contralor Humeres no eran meramente formales (*El Mercurio* 1978b, 1978c). La primera razón fue que este no correspondía a los supuestos autorizados por la Constitución para convocar a un plebiscito. Dado que dicho mecanismo era sólo excepcionalmente permitido por la Constitución, no correspondía emplear interpretaciones analógicas. Segundo, el contralor argumentó que el Ejecutivo no podía llamar a una consulta sobre la “legitimidad del gobierno” sin la aprobación de la Junta. Tercero, Humeres apuntó que era ilegal hacer obligatoria la participación en el plebiscito, tal como lo ordenaba el decreto de varias maneras. Finalmente, afirmó que no existía autorización presupuestaria para llevar a cabo una consulta. Por lo tanto, la Contraloría se involucró en un examen de constitucionalidad y de legalidad sustantiva respecto del decreto, y sus argumentos estaban lejos de ser puramente rutinarios.

Como los asesores de Pinochet estaban al tanto de que Humeres había iniciado el proceso de retiro, apuraron la tramitación para otorgar el retiro lo antes posible y así poder nombrar un nuevo contralor, proclive a las ideas del Gobierno (Constable y Valenzuela 1993: 67, Cavallo, Salazar y Sepúlveda 1999: 161-2). Por supuesto, esto era crucial para obtener la aprobación necesaria para proceder con el plebiscito. Al día siguiente de que se hicieran públicas las objeciones de Humeres a la convocatoria, se nombró a Sergio Fernández –entonces ministro del Trabajo de Pinochet– como nuevo contralor general (*El Mercurio* 1977d). Sólo un par de días después, el Gobierno solicitó la reconsideración de la Contraloría sobre la base de que se habrían aceptado las principales recomendaciones y observaciones realizadas por la institución (*El Mercurio* 1978a).

De forma flagrante, el contralor Fernández rápidamente aceptó la reconsideración del Gobierno y tomó razón del decreto. En su resolución, declaró que el ministro del Interior había acogido los puntos levantados por la Contraloría y modificado el decreto en tal sentido (*El Mercurio* 1978d). Así, se levantaron las barreras para proceder con el plebiscito. Sin embargo, se mantuvieron las dudas sobre si efectivamente el Gobierno había efectuado las correcciones legales exigidas por la Contraloría. Incluso la prensa oficialista reportó que el decreto original y el decreto “corregido” eran idénticos (*El Mercurio* 1978e). Finalmente, el 4 de enero tuvo lugar el plebiscito, prevaleciendo la opción de Pinochet, favorecido por las irregulares condiciones en términos de registros electorales, participación política y libertad de opinión (Constable y Valenzuela 1993: 67-8). A pesar de su ostensible carácter irregular, esta consulta permitió a Pinochet comenzar una nueva etapa en su plan de diseñar un marco institucional que legitimaría su régimen en el largo plazo. La posición de la Contraloría bajo esta nueva arquitectura constitucional, por su parte, era cada vez más precaria.

Tras Fernández, Pinochet nombró a Osvaldo Iturriaga como contralor general. Aunque no había sido un funcionario destacado dentro de la institución, tenía el perfil exacto que el régimen buscaba. En contraste con sus predecesores –Silva Cimma y Humeres–, que habían desarrollado una carrera académica reconocida, Iturriaga era un funcionario de bajo perfil dentro de la Contraloría y con cercanía política con el Gobierno⁸. Además, su personalidad era reservada, lo que coincidía con el deseo del Gobierno de que la institución adoptara una actitud más introvertida o menos pública. Así, Iturriaga no representaba una amenaza. Curiosamente, la oposición al régimen también terminó favoreciendo a Iturriaga, porque existían candidatos mucho peores para ocupar el cargo de contralor general en el futuro cercano. Ese puesto podía ser ocupado por una persona más joven y más activamente autoritaria que podría mantenerse en el cargo fácilmente por toda la década de 1990. Iturriaga, en cambio, era dócil y aparentemente estaba cerca del retiro. Finalmente, Iturriaga ocupó el cargo por 19 años, retirándose el 31 de marzo de 1997.

⁸ Entrevistas con exdirectivos de la Contraloría General (A) (16 de noviembre de 2015) y (C) (26 de abril de 2016).

La hostilidad en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución

Simultáneamente a los eventos descritos, se debatía dentro del régimen la posición que debía tener la Contraloría en el nuevo sistema constitucional. Corresponde ahora examinar más en detalle esta discusión que también ilustra la creciente desconfianza hacia la Contraloría General por parte de los adherentes a la dictadura. Como se verá, los miembros más influyentes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC) consideraron que la Contraloría General debía tener un rol constitucional reducido: desconfiaban del excesivo poder de la institución y su potencial paralizador de las reformas que se estaban implementando.

Además de la posición del contralor Humeres pidiendo fortalecerla, la única permanente defensa de la Contraloría General provino de la entonces ministra de Justicia Mónica Madariaga (CENC 1977a, 1977b, 1977d). La ministra argumentó que la institución había, hasta ese momento, llenado exitosamente el vacío dejado por la ausencia de tribunales contencioso-administrativos en el país. Según Madariaga, esto ameritaba definir sus poderes antes de examinar los tribunales administrativos, asegurándose de que su especialización, capacidades y eficiencia no serían afectadas. Las reglas relativas a la institución debían hacerse más precisas y actualizadas, y sus poderes, para hacer efectivas sus decisiones, debían ser fortalecidos. El mensaje parecía claro: cualquiera fueran las características que tuvieran los tribunales administrativos en el futuro sistema constitucional, no debían debilitar los poderes del contralor general. Todo lo contrario, los poderes del contralor debían reforzarse.

Sin embargo, los argumentos de Humeres y Madariaga a favor de fortalecer considerablemente a la Contraloría no convencieron completamente a la CENC. Aunque admitían que la Contraloría General había efectuado una contribución al control jurídico evitando el “abuso” durante la administración de Salvador Allende, los comisionados temían que la institución se hubiera convertido en una entidad demasiado poderosa e incontrolable. Para ellos, parecía bastante claro que, por ejemplo, el mecanismo de la insistencia –que era una limitación a los poderes del Contralor– debía permanecer en la Constitución.

Opinaban que “en un momento de discrepancia entre la administración y el Contralor, la posición del gobierno debe prevalecer” (CENC 1977c). De acuerdo a algunos de los comisionados, el riesgo de que ocurrieran acciones ilegales era simétrico. Mientras era ciertamente posible que el presidente se involucrara en actuaciones contrarias al derecho, también lo era que el propio contralor lo hiciera, y ellos preferían confiar en el Poder Ejecutivo antes que en la institución de supervisión. Además, se oponían a conceder poderes de anulación ex post a este órgano. Según la mayoría de los comisionados, estas atribuciones correspondían a los tribunales, no a la Contraloría, ya que eran poderes de naturaleza judicial. También se argumentó que era inconveniente otorgar poderes preventivos y represivos a la misma entidad. Además, le resultaba incómodo a la CENC atribuir poderes disciplinarios a la Contraloría, dado que esto podría implicar una restricción importante en los mecanismos de control jerárquico dentro de la Administración Pública. En consecuencia, la incomodidad de la CENC era gatillada por el peligro de que la Contraloría invadiera la esfera de competencias tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. Definitivamente, no deseaban crear una “superoficina de control”.

El escepticismo aumentó tras escuchar las opiniones de autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo y expertos en derecho administrativo, a quienes se les pidió que prestaran testimonio ante CENC⁹. Como era esperable, rechazaron la idea de darle al contralor poderes de revisión de mérito. Algunos de ellos manifestaron preocupación de que la Contraloría se inmiscuyera con la administración de empresas estatales y, especialmente, con el proceso de privatización. Los invitados admitían que la Contraloría no había interferido con la política de reformas del Gobierno hasta ese entonces, pero también creían que la principal razón era que la Junta poseía el poder para desestimar cualquier decisión con la que estuviera en desacuerdo, y temían que ese poder desapareciera en el futuro cercano. Varios de los invitados dijeron

⁹ Véanse las sesiones 310 a 316, que tuvieron lugar entre el 3 de agosto y el 20 de septiembre de 1977. Entre los invitados estuvieron el director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), el director de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA), el ministro de Economía, el vicepresidente de la Corporación para el Fomento (CORFO), el director jurídico del Banco Central, el superintendente de Bancos, el ministro de Hacienda y el presidente del Consejo de Defensa del Estado. Por último, algunos profesores de derecho también fueron oídos por la comisión.

que los poderes dados a la Contraloría después del golpe de Estado sólo se justificaban por las circunstancias excepcionales del momento. Esas facultades les parecía que debían ser eliminadas pronto y ciertamente no las introducirían en la nueva Constitución. De la misma forma, en tanto consideraban que la Contraloría era uno de los componentes del Estado intervencionista, les preocupaba mantener ese elemento propio del Estado social en la nueva arquitectura constitucional neoliberal que se pretendía imponer en el país. Finalmente, manifestaron preocupación respecto de la usurpación por parte de la Contraloría de funciones que correspondían naturalmente a otras ramas del Gobierno, tales como la Judicatura o el Congreso. Algunos invitados acusaron a la Contraloría de intentar transformarse en un tribunal administrativo o incluso una Corte Suprema Administrativa¹⁰ y temían que la Contraloría fuera un juez de la Administración excesivamente severo¹¹. Uno de los invitados incluso afirmó que su interferencia había provocado el aletargamiento del proceso de toma de decisión administrativo, ya que los funcionarios temían tomar decisiones equivocadas y luego ser sancionados por la institución¹².

En ese punto, la CENC ya había alcanzado un consenso respecto de cuáles debían ser las características ideales de la Contraloría en la nueva arquitectura constitucional, rechazando fuertemente las ideas de la ministra Madariaga, especialmente la de reconocerle a la Contraloría la facultad para involucrarse en una interpretación finalista de la legalidad administrativa (CENC 1977h).

Raúl Bertelsen –un profesor de derecho constitucional– fue el crítico más fuerte y articulado de la idea de ampliar el rol de la Contraloría en la nueva Constitución. Sostuvo, por ejemplo, que esta institución “en cierta manera ha nacido y, sobre todo, crecido en una época en que el Estado de Chile ha ido siendo cada vez más intervencionista, pero en el sentido malo del término, es decir, socializante, enervador de la acción” (CENC 1977i). Percibía un riesgo en fortalecer a un ente de control que correspondía a una concepción socialista o intervencionista del Estado, porque esto implicaría introducir “un factor de

¹⁰ Véanse, respectivamente, las opiniones del presidente del Consejo de Defensa del Estado y del profesor Evans (CENC 1977e, 1977f).

¹¹ Véase la opinión del profesor Jorge Guzmán (CENC 1977g).

¹² Véase la opinión del ministro de Hacienda Sergio de Castro (CENC 1977e).

distorsión en la economía, porque entonces, en definitiva, ese tipo de fiscalización sería un atentado al orden público-económico” (CENC 1977i)¹³. De acuerdo a Bertelsen, el rol de la Contraloría debía consistir en supervisión más que en control. En su opinión, mientras que “supervisión” implicaba un mero rol de alarma o alerta, esto es, monitoreo de la actuación administrativa y reporte de las faltas a las instituciones políticas y judiciales, “control” significaba tener la última palabra en materia de interpretación jurídica (CENC 1977i). Bertelsen incluso recomendó el reemplazo de la Contraloría por un mecanismo institucional más débil, como la introducción de un ombudsman encargado de monitorear el proceso administrativo a nombre del Congreso Nacional (CENC 1977c).

La desconfianza respecto de la Contraloría General llevó a poner en duda la idea de la independencia de la Contraloría respecto del Poder Ejecutivo. Jaime Guzmán –un asesor cercano de Pinochet y miembro de la CENC– argumentó a favor de aumentar la influencia del presidente de la República en el nombramiento y remoción del contralor general (CENC 1977j, 1977k)¹⁴. Mantuvo que se necesitaba una aproximación más flexible, ya que la remoción del contralor a través de la acusación constitucional era altamente improbable. Como puede verse, esta última opinión refleja que la CENC ya estaba convencida de que la principal tarea en el diseño de la institución era reducir el riesgo de parálisis en la toma de decisión del Poder Ejecutivo.

En suma, dos fuerzas contradictorias aparecen durante la discusión sobre el diseño constitucional de la Contraloría General. Por una parte, Mónica Madariaga deseaba ver preceptos constitucionales que reconocieran a la Contraloría como un poder del Estado comparable a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta posición reflejaba la historia política reciente, especialmente el rol que la institución había desempeñado durante el gobierno de la Unidad Popular. Así, la nueva Constitución debía reforzar los poderes actuales de esta entidad y,

¹³ Bertelsen reiteró este argumento muchas veces durante el debate. En la sesión 321, por ejemplo, sostuvo que “hoy día, entonces, cuando se quiere reaccionar en Chile contra un intervencionismo estatal indebido, existe el riesgo de que, si no proceden también en contra de ese control excesivo se encuentren con una Administración Pública de nuevo cuño, con nuevas ideas, pero con una fiscalización que sigue operando de acuerdo con conceptos ya rechazados”.

¹⁴ Se debe destacar que, quizás sorprendentemente y contra la opinión de Guzmán, Bertelsen argumentaba a favor de mantener fuertes protecciones para evitar interferencias políticas en la Contraloría.

además, fortalecerlos para darle un reconocimiento jurídico a la circunstancia de que esta institución era el principal órgano de control de legalidad de la administración del país. Sin embargo, había fuerzas mayoritarias que se oponían con determinación a la Contraloría General. Este antagonismo se originaba en su vínculo con el Estado intervencionista que había precedido al régimen de Pinochet. La ausencia de una clara lógica institucional tras la Contraloría también provocaba dudas acerca de cuál era su efectiva contribución al sistema de gobierno. Desde esta perspectiva, se recomendaba que la Constitución atribuyera a los tribunales ordinarios competencias contencioso-administrativas y se suprimiera las funciones de control jurídico de la Contraloría. Esta posición terminó siendo mayoritaria en la Comisión Ortúzar y refleja la opinión generalizada del régimen militar respecto de la Contraloría General hacia finales del año 1977, como se ha discutido previamente.

Con todo, esta desconfianza no se materializó completamente en la nueva Constitución. Aunque la Comisión estaba convencida de que la Constitución debía establecer un mínimo rol para la Contraloría, finalmente la posición de la institución fue fortalecida en los preceptos aprobados si se los compara con la Constitución de 1925. Primero, un nuevo capítulo de la Constitución estaba enteramente dedicado a la Contraloría General (capítulo 10), mientras que en la Constitución de 1925 se contenía sólo un precepto referido a ella (artículo 21). Además, se le dio reconocimiento constitucional no sólo a los poderes de control financiero de la Contraloría, sino también a sus poderes de control jurídico. Esto constitucionalizó el arreglo legislativo que gobernaba a la institución en ese entonces. Por último, la Constitución original de 1980 establecía que un excontralor general se desempeñara como senador designado. Este era un reconocimiento de que la institución jugaba un rol político y no meramente técnico dentro del país. Tales reformas restringieron en importante medida las posibilidades futuras de acotar los poderes de la Contraloría. Como resultado, y quizás irónicamente considerando la visión de la CENC sobre este órgano, a inicios de la década de 1990, la Contraloría sería percibida como uno de los principales componentes del legado autoritario de la dictadura militar (Santiso 2009: 113).

3. Conclusiones

El presente trabajo ha delineado el rol de la Contraloría General de la República durante la dictadura de Pinochet. La imagen que emerge de él revela la aparición de crecientes tensiones entre esta institución de control jurídico y el Gobierno autoritario. En contraste con explicaciones que enfatizan la continuidad en las relaciones entre la Contraloría y la Junta Militar (Barros 2002, Faúndez 2007a), este artículo ha sostenido que es posible identificar tres períodos. Primero, el órgano colaboró con el régimen durante los primeros años de la dictadura. Se le otorgaron nuevos poderes para normalizar los procesos administrativos, numerosos funcionarios de la Contraloría trabajaron en comisión de servicio o directamente en el Ejecutivo y la toma de razón fue suspendida para facilitar la represión. Luego, cuando la legitimidad del régimen estuvo bajo ataque por la creciente presión interna e internacional, la Contraloría tomó una aproximación más desafiante: intentó restablecer los mecanismos de control de legalidad, supervisó la política económica implementada por la dictadura y, en cierta medida, intentó resistir una cooptación abierta en el nombramiento de sus autoridades. Por supuesto, esta nueva actitud desafiante de la Contraloría dependía de sus alianzas con actores clave dentro del régimen. Como era esperable, considerando la naturaleza autoritaria del Gobierno, hubo una fuerte respuesta en contra de la institución. Así, en el último período, la Contraloría General retornó a una actitud pasiva. El régimen y sus asesores no sólo neutralizaron la operación del organismo por el resto de la dictadura, volteándola hacia dentro, además, intentaron asegurarse de que no se le concedieran poderes adicionales en la Constitución. En contra de los deseos originales del contralor Humeres y algunas altas autoridades dentro del Gobierno, la CENC concluyó que era necesario disminuir más que expandir el rol de la Contraloría en la nueva Carta Magna.

Diferentes fuerzas pueden explicar las distintas etapas en la relación entre la Contraloría y el Gobierno autoritario. Por un lado, la colaboración inicial se debió probablemente a la abierta adhesión ideológica de sus líderes al golpe de Estado y al Gobierno autoritario que lo siguió. La experticia y la incrustación de la oficina dentro de las estructuras administrativas también pueden explicar por qué la Junta

la mantuvo sin cambios en este período. En la segunda etapa, por otro lado, el contralor intentó ejercer sus poderes tomando en cuenta la debilidad del régimen de Pinochet en momentos de intensa presión nacional e internacional, y trató de mostrar la relevancia institucional de la entidad cuando el régimen estaba tomando decisiones cruciales sobre su futuro. La etapa final, de renovada complacencia, puede ser explicada por la necesidad de sobrevivencia institucional, pero también por la personalidad de su autoridad máxima y por su simpatía ideológica hacia los militares.

A nivel institucional, la Contraloría terminó el período de la dictadura con una extendida sensación de incertidumbre respecto de cuál es la lógica institucional que explica sus funciones. Es verdad que esta vaguedad ya había existido durante el período de Allende y antes de eso también (Faúndez 2007b: 227-39), pero ahora la sensación de crisis se había agudizado. Aun así, es indudable que, paradójicamente, la misma ambigüedad de sus características institucionales y su carácter idiosincrático la ayudaron a sobrevivir el período autoritario con relativo éxito.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros, R. 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, The Junta, and The 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cavallo, A., Salazar, M. y Sepúlveda, O. 1999. *La historia oculta del régimen militar: Chile 1973-1998. Memoria de una época*. Santiago: Grijalbo.
- CENC 1977a. Sesión 306, 19 de julio de 1977.
- CENC 1977b. Sesión 307, 26 de julio de 1977.
- CENC 1977c. Sesión 308, 27 de julio de 1977.
- CENC 1977d. Sesión 309, 2 de agosto de 1977.
- CENC 1977e. Sesión 313, 30 de agosto de 1977.
- CENC 1977f. Sesión 314, 31 de agosto de 1977.
- CENC 1977g. Sesión 316, 20 de septiembre de 1977.
- CENC 1977h. Sesión 318, 28 de septiembre de 1977.
- CENC 1977i. Sesión 319, 4 de octubre de 1977.
- CENC 1977j. Sesión 322, 25 de octubre de 1977.
- CENC 1977k. Sesión 326, 9 de noviembre de 1977.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1974. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Chile74sp/Indice.htm> [2 de julio de 2020].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1976. *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Chile76sp/Indice.htm> [2 de julio de 2020].

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1977. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Chile77sp/indice.htm> [2 de julio de 2020].
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. 1991. *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*. Vol. 1. Disponible en <https://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/tomo1.pdf> [2 de julio de 2020].
- Constable, P. y Valenzuela, A. 1993. *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*. Nueva York: Norton.
- Cordero, L. 2007. *El control de la administración del Estado*. Santiago: LexisNexis.
- De la Cruz, A. 2019. *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?* Santiago: Ediciones Der.
- Drake, P. 1989. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press.
- El Mercurio*. 1977a. Contralor se acoge a jubilación. *El Mercurio* [7 de diciembre de 1977].
- El Mercurio*. 1977b. Recursos y facultades de la Contraloría General. *El Mercurio* [12 de diciembre de 1977].
- El Mercurio*. 1977c. “No niego ni afirmo nada”. Razones de su retiro. *El Mercurio* [17 de diciembre de 1977].
- El Mercurio*. 1977d. Sergio Fernández, nuevo contralor. *El Mercurio* [29 de diciembre de 1977].
- El Mercurio*. 1978a. Gobierno pedirá hoy reconsiderar parecer jurídico sobre la consulta. *El Mercurio* [2 de enero de 1978].
- El Mercurio*. 1978b. Los fundamentos del ex Contralor Héctor Humeres. *El Mercurio* [3 de enero de 1978].
- El Mercurio*. 1978c. Opinión de 4 juristas. *El Mercurio* [3 de enero de 1978].
- El Mercurio*. 1978d. Contralor cursó nuevo texto. *El Mercurio* [3 de enero de 1978].
- El Mercurio*. 1978e. El decreto supremo de consulta. Los considerandos son iguales a los del anterior. *El Mercurio* [4 de enero de 1978].
- Faúndez, J. 2007a. The Fragile Foundations of Administrative Legality - Chile between 1932 and 1973. *Journal of Comparative Law* 2, 77-94.
- Faúndez, J. 2007b. *Democratization, Development, and Legality: Chile, 1831-1973*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Faúndez, J. 2010. Chilean Constitutionalism before Allende: Legality without Courts. *Bulletin of Latin American Research* 29, 34-50.
- Gil, F. 1966. *The Political System of Chile*. Boston: Houghton Mifflin.
- González, M. 1985. Mónica Madariaga pide perdón. *Análisis* 9, 16-21.
- Hilbink, L. 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jocelyn-Holt, A. 2015. La Contraloría General de la República: Su sentido histórico. *Estudios Públicos* 137, 133-149.
- Letelier, R. 2015. La Contraloría General de la República (285-314), en C. Viera, J. Bassa y J. Ferrada, *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. Santiago: LOM.
- Lira, E. y Loveman, B. 2014. *Poder judicial y conflictos políticos. Chile: 1925-1958*. Santiago: LOM.
- Madariaga, M. 2002. *Testimonios. La verdad y la honestidad se pagan caro*. Santiago: Edebé.

- Moreno, J. 1977a. Contraloría-Tesorería. Criterios en pugna. *Revista Hoy* [10-16 de agosto de 1977], 18-19.
- Moreno, J. 1977b. Las querellas del Contralor. *Revista Hoy* [31 de agosto-5 de septiembre de 1977], 15-16.
- Novoa, E. 1978. *¿Vía legal hacia el socialismo? El caso de Chile 1970-1973*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Pinto, S., Méndez, L. y Vergara, S. 1977. *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Pollack, B. y Matear, A. 1996. Dictatorship, Democracy and Corruption in Chile. *Crime, Law and Social Change* 25(4), 371-382.
- Santiso, C. 2009. *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and The Rule of Law in Latin America and Beyond*. Nueva York: Routledge.
- Schweitzer, D. 1977. Jubilación del Contralor. *El Mercurio* [19 de diciembre de 1977].
- Sigmund, P. 1977. *The Overthrow of Allende and The Politics of Chile, 1964-1976*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Silva Cimma, E. 1945. *La Contraloría General de la República*. Santiago: Nascimento.
- Silva Cimma, E. 1995. *Derecho administrativo chileno y comparado. El control público*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Silva Cimma, E. 2000. *Memorias privadas de un hombre público*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Valenzuela, A. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.