

LA TRANSFORMACIÓN EN EL GUARDIÁN DE LA LEGALIDAD
 ADMINISTRATIVA: LA CONTRALORÍA GENERAL
 ENTRE 1943 Y 1970

[The Transformation into the Guardian of Administrative Legality: The
 Comptroller-General between 1943 and 1970]

Guillermo JIMÉNEZ*
 Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

RESUMEN

Este artículo examina la transformación de la Contraloría General de la República en un relevante guardián de la legalidad administrativa entre las décadas de 1940 y 1960. Se argumenta que esta transformación de la Contraloría General en Chile la acercó al Congreso Nacional a través de la reforma constitucional de 1943, la acusación constitucional del contralor Agustín Vigorena, y una serie de reformas legales intentaron de encontrar un balance entre la necesidad de control jurídico y de acción administrativa expedita. Además, este trabajo analiza cómo en este período la Contraloría General se involucró en una serie de conflictos políticos con el Presidente Carlos Ibáñez y se convirtió en una institución atractiva tanto para los investigadores como para jóvenes abogados con inclinaciones académicas.

PALABRAS CLAVE

Contraloría – toma de razón – potestad dictaminante – Constitución de 1925 – Ibáñez.

ABSTRACT

This article examines the transformation of the Comptroller General of the Republic into a relevant guardian of administrative legality between the 1940s and 1960s. It is argued that this transformation of the Comptroller General in Chile brought it closer to the National Congress through constitutional reform in 1943, the impeachment of comptroller Agustín Vigorena, and a series of legal reforms that tried to find a balance between the need for legal accountability and expeditious administrative action. In addition, this paper examines how in this period the Comptroller General's Office became involved in a series of political conflicts with President Carlos Ibáñez and developed into an attractive institution for both researchers and young, academically inclined lawyers.

KEY WORDS

Comptroller-General Office – Legality review – Interpretative power – 1925 Constitution – Ibáñez.

RECIBIDO el 20 de diciembre DE 2022 y ACEPTADO el 2 de noviembre de 2023

* Profesor de Derecho Público, Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Derecho, Padre Hurtado 750, Viña del Mar, Valparaíso. guillermo.jimenez@uai.cl. ORCID: 0000-0002-7275-8078

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la progresiva transformación en la posición constitucional de la Contraloría General de la República dentro del sistema chileno de control de legalidad administrativa entre las décadas de 1940 y 1960. Esta institución se consolidó formalmente a través de su constitucionalización en 1943. Esto le otorgó un estatus único entre los poderes del Estado. Luego, en 1945 el Congreso destituyó al Contralor General Agustín Vigorena por acusación constitucional por deficiencias en el escrutinio de los poderes presidenciales.¹ Como resultado de este evento, el Congreso indicó que constitucionalmente se requería “un escrutinio más completo de la legalidad de los decretos gubernamentales”.² Bajo este nuevo modelo, el Contralor General puede ser conceptualizado como un instrumento del Congreso para ejercer influencia sobre la burocracia. La tarea principal de la institución en términos cualitativos se comienza a apreciar especialmente en el control del ejercicio de los poderes regulatorios del ejecutivo. Como resultado de este cambio, en la década de 1960 los observadores políticos y legales considerarán a la institución como un cuarto poder del Estado.

Deben tenerse en cuenta algunos factores contextuales que caracterizaron el escenario político chileno de las décadas de 1940 y 1950. En primer lugar, a pesar de la concentración de poder en el poder ejecutivo provocada por la Constitución de 1925, persistieron las tensiones entre los presidentes y el Congreso, lo que impuso cierta moderación en el poder de decisión del ejecutivo.³ En segundo lugar, hubo una cada vez mayor demanda por parte de una clase media creciente de “actividad pública en el bienestar, la atención de la salud, la educación y las empresas estatales”.⁴ Como resultado, este período fue testigo de una expansión significativa de la burocracia estatal. Por ejemplo, entre 1925 y 1945, el empleo en la administración central casi se duplicó, de 32.877 a 59.645.⁵ En tercer lugar, los principales partidos políticos apoyaron políticamente esta transformación hacia un Estado desarrollista, especialmente el Partido Radical, que defendía “políticas intervencionistas del Estado de bienestar”.⁶ Finalmente, el papel de los tribunales en ese momento ha sido etiquetado como “conservador”, lo que significa que a pesar de una ideología de apoliticismo y una desconexión institucional de los

¹ FAUNDEZ, Julio, *Democratization, Development, and Legality: Chile, 1831-1973* (New York, Palgrave Macmillan, 2007), p. 117.

² *Ibíd.*, p. 121.

³ LOVEMAN, Brian, *Chile: The legacy of hispanic capitalism* (Nueva York, Oxford University Press, 2001), p. 196.

⁴ *Ibíd.*, pp. 199-200.

⁵ URZÚA, Germán; GARCÍA, Ana María, *Diagnóstico de la burocracia chilena, 1818-1969* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 75.

⁶ DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant, *Chile: Law and the Legitimation of Transitions -from the Patrimonial State to the International Neo-Liberal State* en *American Bar Foundation Working Paper* 9709 (1998), pp. 13-16; GÓNGORA, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Editorial Universitaria, 1986), p. 122; HENRÍQUEZ, Rodrigo, *En 'estado sólido'. Políticas y politización en la construcción del Estado: Chile, 1920-1950* (Santiago, Ediciones UC, 2014), capítulos 3 y 4.

asuntos de derecho público, los jueces adoptaron actitudes reaccionarias cuando se les llamó a la acción.⁷ En resumen, entonces, el período revela una burocracia estatal en expansión que responde a las crecientes demandas sociales, pero contenida por el Congreso y, en menor medida, por los tribunales.

Este trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera examina la reforma que en 1943 constitucionaliza a la Contraloría General. La segunda analiza la acusación constitucional del Contralor Vigorena en 1945, revisando en detalle los argumentos que se presentaron por la acusación y la defensa durante el debate parlamentario. La tercera sección explica el cambio en la concepción del rol de la Contraloría General de la República a través del examen de la legislación que fortaleció la influencia del Congreso sobre la Contraloría, e intentó equilibrar el control que ejerce el órgano con la necesidad de una actuación administrativa expedita. Aquí se revisan nuevamente los diarios de sesiones para mostrar las principales opiniones de los parlamentarios críticos de la Contraloría y sus defensores. Por último, la cuarta sección concluye analizando lo que puede llamarse la “época de oro de la Contraloría”, en donde la institución pudo ser capaz de enfrentarse directamente al poder del Presidente Carlos Ibáñez, atraer el interés de la doctrina jurídico-política, y ser un atractivo lugar de desarrollo político y profesional para la elite jurídica. En esta última sección se examina la literatura de la época y cómo la prensa reportó los conflictos políticos en los que se involucró la institución.

Antes del período estudiado en este trabajo la Contraloría General de la República se caracterizaba por los siguientes elementos.⁸ En primer lugar, era un órgano de nivel meramente legal, no constitucional. En segundo lugar, su función era fundamentalmente de apoyo del Presidente de la República con escasos vínculos con el Congreso. Por ejemplo, el Senado no participaba en el nombramiento del Contralor; el Congreso tampoco podía removerlo; la insistencia presidencial frente a la representación del Contralor tenía escasos límites; los funcionarios de la Contraloría podían desempeñarse simultáneamente en la administración activa, entre otros. En tercer lugar, antes del período que se inicia en 1943, la institución poseía un menos visible perfil burocrático-financiero. Como veremos, sólo en el período que analiza este trabajo, la Contraloría General adopta un claro perfil jurídico y público que lo involucra en confrontaciones con las autoridades políticas, que crea la necesidad de evitar que sea un obstáculo a las decisiones administrativas, y que lo vuelve más interesante para el público.

I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1943

Un evento clave en la transformación de la Contraloría General fue la reforma constitucional de 1943. Su objetivo principal fue reducir los poderes del Congreso con respecto a la legislación sobre gastos públicos, pero de paso consagró el órgano

⁷ HILBINK, Lisa, *Judges Beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile* (Nueva York, Cambridge University Press, 2007), capítulo 2.

⁸ JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo: La Contraloría entre 1927 y 1943*, en *Revista Estudios Histórico-Jurídicos*, 43 (2021).

en la Constitución.⁹ Siendo la primera reforma introducida a la Constitución de 1925, fue discutida y aprobada en los años finales de la Segunda Guerra Mundial, junto con otras leyes de emergencia económica. Si bien fue presentada en el Congreso durante el mandato del Presidente Juan Antonio Ríos -miembro del Partido Radical-, su fundamento precedió por mucho tiempo a su administración. De hecho, la idea de limitar los poderes de la legislatura con respecto al gasto público se remonta a los argumentos anti-legislatura que respaldaron la dictación de la Constitución de 1925. En particular, un proyecto de ley similar se introdujo en el proceso legislativo en 1934, pero el Congreso lo rechazó en el trámite final en 1941.¹⁰ En esa ocasión, los partidos de izquierda bloquearon lo que vieron como medidas dictatoriales que debilitaban la asamblea representativa a favor del ejecutivo. Finalmente, a pesar del rechazo, el proyecto de ley fue reintroducido en el Congreso en 1942 por un grupo de senadores con el apoyo del Presidente Ríos.

Detrás de esta propuesta yacía una preocupación por el crecimiento inorgánico de la burocracia y el aumento de salarios y otros beneficios económicos para ciertos grupos sin fondos suficientes.¹¹ Se asumía que el proceso legislativo era demasiado propenso a involucrarse en clientelismo, por lo tanto, los poderes del Congreso en asuntos financieros debían reducirse.¹² También hubo una preocupación respecto de los gastos ilegales por parte del ejecutivo a través del uso del decreto de insistencia. Por lo tanto, el objetivo del proyecto de ley era doble. Por un lado, pretendía eliminar la facultad del Congreso de presentar mociones que impliquen gastos. Solo al ejecutivo se le permitió presentar proyectos de ley que involucraran el desembolso de dinero. Por otra parte, se pretendía bloquear el uso del decreto de insistencia –que permitía al Presidente eludir la representación de la Contraloría General– en relación con los decretos de gasto. El problema que abordó la reforma fue la práctica de ordenar pagos sin respaldo legal, y una vez que la Contraloría General de la República los representaba por motivos legales, entonces el Presidente insistía para dejar de lado la representación. Como resultado, esto dio lugar a gastos del ejecutivo que no habían sido autorizados por el Congreso. Como era de esperar, la excusa habitual para esto fue que circunstancias urgentes y extraordinarias requerían que el ejecutivo respondiera incluso sin un permiso legal previo explícito. En reacción a este escenario, el proyecto de ley eliminó la insistencia ejecutiva en relación con los decretos de gasto, pero permitió gastos extraordinarios por un máximo del 2% del presupuesto anual autorizado en caso de emergencia.

La incorporación de la Contraloría General a la Constitución fue una cuestión secundaria en estos arreglos. De hecho, el proyecto de ley original de 1934 no contenía ninguna disposición sobre el órgano. La idea de incorporar esta institución de rendición de cuentas en la Constitución fue sugerida por los sena-

⁹ Ley N° 7.727, de Reforma Constitucional que limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos (23 de noviembre de 1943).

¹⁰ BERNASCHINA, Mario, *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951), II, pp. 61-62.

¹¹ SENADO DE CHILE, *14ª Sesión Ordinaria* (30 de junio de 1942), p. 568.

¹² SENADO DE CHILE, *16ª Sesión Ordinaria* (7 de julio de 1942), p. 618.

dores durante el proceso legislativo que concluyó sin éxito en 1941, pero luego la propuesta fue incluida en el proyecto de ley de 1942¹³. Así, originalmente la constitucionalización del órgano fue una moción parlamentaria.

La idea de restringir los poderes de gasto del Congreso se topó con fuertes críticas. El Partido Socialista, por ejemplo, criticó la moción, argumentando que el Congreso no debería renunciar a las herramientas que tenía para promover la justicia social o defender los intereses de la clase asalariada, y agregó que el proyecto de ley era un paso hacia la dictadura legal.¹⁴ De manera similar, el Partido Comunista afirmó que la definición de gastos y finanzas eran tareas esenciales del Congreso. Representantes liberales, conservadores y de extrema derecha, por el contrario, apoyaron el proyecto de ley, enfatizando la necesidad de un Ejecutivo fuerte que pudiera resistir la presión de los partidos políticos.¹⁵ A pesar del acalorado debate, hubo acuerdo en que administraciones anteriores habían hecho un uso excesivo del decreto de insistencia. Sin embargo, los funcionarios del gobierno afirmaron repetidamente que el Presidente Ríos se había comprometido a no usar esta potestad.¹⁶ Finalmente, la mayoría consideró que la restricción al uso de la insistencia respecto de los decretos de gastos logró el justo equilibrio entre las limitaciones impuestas al Congreso y las facultades del Ejecutivo.

El texto final de la enmienda contenía sólo dos referencias al Contralor General. En primer lugar, el cargo y sus principales funciones fueron consagradas en el artículo 21 de la Constitución. En segundo lugar, se estableció que la Cámara de Diputados tenía la facultad de acusar al Contralor General en los mismos términos que a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, esto es, en caso de notable abandono de deberes. Los diputados introdujeron este último aspecto de la reforma durante la discusión legislativa, ya que no estaba incluido en el proyecto de ley original.¹⁷ Esta fue una de las pocas ideas de los diputados que fueron ratificadas por el Senado. En opinión de un senador del Partido Radical, la facultad de acusar al Contralor General era la consecuencia lógica de consagrar la institución como un órgano constitucional.¹⁸

Se debatieron otras dos propuestas en relación con la Contraloría General, pero ninguna logró el apoyo suficiente. La primera moción estaba dirigida a introducir explícitamente dentro de las funciones de la institución la tarea de realizar la revisión de legalidad de los actos del poder ejecutivo.¹⁹ Las razones del rechazo de esa moción fueron vagas. Mientras unos consideraban innecesario o fútil por ser esencial a la Contraloría General pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los decretos, otros temían que esta regla pudiera transformar a la institución en

¹³ SENADO DE CHILE, *14ª Sesión Ordinaria* (30 de junio de 1942), pp. 568-569.

¹⁴ SENADO DE CHILE, *29ª Sesión Ordinaria* (6 de agosto de 1942).

¹⁵ Véase CÁMARA DE DIPUTADOS, *44ª Sesión Ordinaria* (4 de agosto de 1943), p. 1835.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el discurso del Ministro de Justicia en la CÁMARA DE DIPUTADOS, *26ª Sesión Ordinaria* (6 de julio de 1943), p. 1014.

¹⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, *38ª Sesión Ordinaria* (27 de julio de 1943), p. 1616.

¹⁸ SENADO DE CHILE, *56ª Sesión Ordinaria* (7 de septiembre de 1943) p. 2151.

¹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *40ª Sesión Ordinaria* (18 de julio de 1943), p. 1711.

una Corte Suprema paralela.²⁰ La segunda moción pretendía bloquear la facultad presidencial de insistencia en el caso de decretos que exhiban ilegalidades manifiestas. Esto probablemente fue visto como una restricción excesiva a la acción ejecutiva. El diputado conservador Manuel Díez presentó ambas propuestas que fortalecían a la Contraloría, pero fueron rechazadas sin una deliberación detallada.²¹

Tampoco hubo una deliberación extensa sobre las disposiciones básicas respecto de la Contraloría que sí fueron aprobadas. El argumento dado en apoyo de su introducción en la Constitución fue simplemente que el órgano no existía en el momento de la Constitución de 1925 y, por lo tanto, se necesitaba una actualización de los órganos consagrados constitucionalmente. También se mencionó que el crecimiento inorgánico de la burocracia había dado lugar a lagunas en el control de algunos órganos administrativos de nueva creación, por lo que era deseable una ampliación de la competencia de la Contraloría como mecanismo de control jurídico de la actuación administrativa y como Tribunal de Cuentas.²²

Aunque no se proporcionaron más razones de fondo, se puede argumentar que los actores políticos asumieron que, en la práctica, la Contraloría General había comenzado a desempeñar un papel de importancia materialmente constitucional, y que esta función debía estar protegida por disposiciones constitucionales formales. Además, probablemente había otra consideración en la mente de los parlamentarios en ese momento. Dado que la reforma constitucional implicaba el fortalecimiento de los poderes de regulación económica del ejecutivo, se necesitaba un mayor control en caso de abuso. Esto a su vez requería fortalecer la independencia de la Contraloría General, ya que era la única institución con poderes de supervisión sobre el proceso administrativo.

II. REMOCIÓN POR ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

La destitución del Contralor Agustín Vigorena marcó la desaparición del modelo tecnocrático del Contralor General, según el cual era un colaborador y no una restricción externa del ejecutivo.²³ Prestigioso profesor del derecho público y funcionario desde 1939, Vigorena fue condenado y destituido de su cargo en un juicio político en 1945, apenas dos años después de la reforma constitucional. El Senado aprobó su destitución por 23 votos contra 21. Como el gobierno no tenía control del Senado, la decisión se dividió en líneas políticas, con una mayoría conservadora que apoyaba la acusación. En el Senado, el caso se discutió en diez sesiones que tuvieron lugar en diciembre de 1945. Este ha sido el único caso de destitución de un Contralor General por acusación constitucional en la historia de la institución.

²⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, *48ª Sesión Ordinaria* (6 de agosto de 1943), p. 1964.

²¹ *Ibíd.*

²² SENADO DE CHILE, *16ª Sesión Ordinaria* (1943), p. 618.

²³ Véase FAÚNDEZ, Julio, *Democratization*, cit. (n. 1), p. 121; JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo*, cit. (n. 8), pp. 589-597.

Los diputados que encabezaron el juicio político ante el Senado eran miembros de los partidos Liberal y Conservador.²⁴ Abrieron su acusación invocando los principios de la democracia y de la separación de poderes. Aunque admitieron que el Presidente tenía poderes reguladores legítimos, insistieron en que debían ejercerse dentro de los límites legales. La función precisa de la Contraloría General era velar por el cumplimiento de la legalidad, pues su ley orgánica instruía la revisión de constitucionalidad y legalidad de los decretos presidenciales. Los acusadores interpretaron que la reforma de 1943 hacía que el titular del cargo fuera directamente responsable ante el Congreso. Afirmaron que si bien se amplió la importancia y las funciones de este órgano de control, se confirió el control del mismo a la Cámara de Diputados para que pueda acusar al titular del cargo por notable abandono de deberes.

En general, la acusación se basó en acusaciones de pasividad en la revisión de la actividad ejecutiva en el ámbito económico.²⁵ Según la acusación, Vigorena había ratificado con frecuencia los decretos supremos que regulaban materias reservadas a la ley por la Constitución. Por ejemplo, sin autorización legislativa previa, el Presidente creó departamentos administrativos; reguló la organización interna de algunos otros organismos; y amplió las facultades y la autonomía de la comisión encargada del comercio interior y de fijar los precios de los bienes básicos. Además, los acusadores sostuvieron que el Presidente impuso impuestos y derechos a empresas privadas de manera ilegal. Argumentaron que algunas otras medidas promulgadas bajo compromisos internacionales a propósito de la guerra infringían los derechos de propiedad y las libertades económicas protegidas por la Constitución. Además, el Presidente se habría excedido en las delegaciones legislativas para regular algunos asuntos mediante decretos con fuerza de ley. También habría establecido mecanismos de mediación en caso de conflictos laborales sin delegación legal previa. En lugar de representar tales actos inconstitucionales, el Contralor General los tomó razón, dando legitimidad a la acción administrativa ilegal, según los acusadores. Además, incumpliendo sus funciones, el Contralor Vigorena habría ratificado decretos de emergencia económica sin verificar si se reunían las condiciones de hecho para el ejercicio de tal facultad. Además, avaló decretos que excedían el límite del 2% del presupuesto anual exigido por la Constitución. Por último, Vigorena fue acusado de irregularidades en la gestión de su propia organización.

La respuesta del Contralor General fue bastante detallada.²⁶ Explicó por qué no había representado las decisiones presidenciales en los casos planteados por los acusadores. Esto le obligó a exponer regímenes regulatorios bastante complejos que otorgaban al ejecutivo amplias potestades administrativas. De hecho, en ocasiones, sugirió que los acusadores carecían de una comprensión adecuada de los sistemas regulatorios que facultaban al poder ejecutivo para implementar políticas de manera expedita. El Contralor Vigorena insinuó así que la acusación se basó en simplificaciones excesivas basadas en categorías y entendimientos con-

²⁴ SENADO DE CHILE, *14ª Sesión Extraordinaria* (4 de diciembre de 1945).

²⁵ *Ibíd.*, pp. 470-488.

²⁶ SENADO DE CHILE, *15ª Sesión Extraordinaria* (5 de diciembre de 1945).

ceptuales arcaicos del derecho privado. Más tarde, insistió en el papel diferente de la ley en lo privado y lo público. En su opinión, mientras el primero privilegiaba la estabilidad, el segundo favorecía la flexibilidad. Por lo tanto, en el derecho administrativo, las disposiciones legales se complementaban inevitablemente con reglamentos administrativos que podían adaptarse fácilmente a las necesidades sociales y la realidad cambiante. Según Vigorena, el papel del Contralor General en este proceso fue crucial y se vería gravemente socavado si el Congreso cuestionara sus decisiones legales.²⁷

Otros dos argumentos merecen una inspección más detallada. En relación a los decretos de emergencia económica, Vigorena alegó que su despacho no estaba en condiciones de efectuar un escrutinio de cuestiones de hecho como la concurrencia de circunstancias urgentes²⁸ o la existencia de paros destinados a subvertir el orden público.²⁹ Por otro lado, argumentó con fuerza que la revisión de legalidad de la acción administrativa era su función exclusiva, al igual que la función del poder judicial era resolver disputas privadas. Por lo tanto, según Vigorena, era ilegítimo que el Congreso escudriñara el contenido de sus decisiones. De hecho, afirmó que “Los Magistrados en los casos de contiendas entre partes y el Contralor en el caso de la aplicación de las leyes administrativas son absolutamente soberanos, por eso es que ambos [sic] no se les puede acusar a este respecto”.³⁰ Advirtió que era peligroso que el Congreso declarara que una interpretación particular de la ley implicaba una omisión de funciones, porque de ser así, los jueces y el Contralor General tendrían que conocer la opinión de la mayoría del Congreso antes de decidir qué era legal o ilegal.³¹ En otras palabras, Vigorena estaba señalando claramente la vulneración del principio de separación de poderes.

Además, Vigorena sostuvo que la acusación era una amenaza a la independencia de la Contraloría General, ya que corría el riesgo de convertirse en una mera cámara de resonancia para las concepciones de legalidad de otros poderes del Estado.³² Contrastando el carácter técnico de las funciones de la Contraloría y el carácter político de la legislatura, Vigorena sostuvo que lo que estaba en juego era si la función de revisión de legalidad de la Contraloría General estaba subordinada “a la apreciación posterior y política de una mayoría determinada del Congreso Nacional”.³³ En su opinión, para la concurrencia de “notable abandono de deberes”, había que encontrar una infracción disciplinaria de hecho más que un desacuerdo en la interpretación legal. En suma, a juicio de Vigorena, el juicio político conduciría al dominio sin contrapeso de un poder, el legislativo, sobre los otros, el de la Contraloría General, el judicial y el Ejecutivo.³⁴

²⁷ SENADO DE CHILE, *22ª Sesión Extraordinaria* (19 de diciembre de 1945), pp. 727-728.

²⁸ SENADO DE CHILE, *16ª Sesión Extraordinaria* (11 de diciembre de 1945), p. 537.

²⁹ SENADO DE CHILE, *21ª Sesión Extraordinaria* (17 de diciembre de 1945), p. 694.

³⁰ SENADO DE CHILE, *16ª Sesión Extraordinaria* (11 de diciembre de 1945), p. 537.

³¹ *Ibíd.*, p. 541.

³² *Ibíd.*, p. 543.

³³ *Ibíd.*, p. 544.

³⁴ *Ibíd.*, p. 547-550.

La última parte de la defensa de Vigorena provocó una amarga reacción en los acusadores. El diputado Santa Cruz, por ejemplo, argumentó que el Contralor General no podía equipararse a un juez. Además, remarcó que incluso los jueces eran acusables por malas interpretaciones de la ley.³⁵ Tras recordar que la reforma constitucional de 1943 hizo rendir cuentas a la institución ante el Congreso, Santa Cruz aseveró que las tesis de Vigorena equivalían a delirios de grandeza. Dijo que era inaceptable que la Contraloría General tuviera la última palabra en materia de interpretación legal o constitucional. El diputado llegó a afirmar que no podía ser correcto que no existiera ninguna institución que pudiera hacer responsable al Contralor General por su actitud indolente en la revisión de los decretos administrativos.³⁶ Los acusadores también afirmaron que Vigorena representaba una protección débil contra el abuso del poder ejecutivo. A su juicio, Vigorena se excusó ilegítimamente invocando la necesidad social y el cambio de circunstancias para incumplir la ley, y esto era intolerable en una república democrática.³⁷

En el pleno del Senado, los senadores reiteraron los argumentos anteriores a favor y en contra del juicio político.³⁸ La mayoría argumentó que Vigorena había mostrado complicidad con el abuso de poder del Ejecutivo. Una minoría de miembros moderados afirmó que el Senado no debe cuestionar la interpretación legal realizada por el Contralor General. Los miembros más radicales del Congreso, a su vez, afirmaron que el juicio político se hizo para ocultar un ataque político contra el gobierno por parte de las fuerzas reaccionarias. Finalmente, el voto fue en contra de Vigorena, quien fue destituido de su cargo. Sin embargo, las consecuencias a largo plazo de esta acusación constitucional fueron aún más importantes, ya que cambiaron drásticamente la relación entre la Contraloría General, el Presidente y el Congreso.

III. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA CONTRALORÍA

En la transformación de la Contraloría General se destacan tres leyes promulgadas en 1950, 1952 y 1962, respectivamente. La Ley 9.687 de 1950 junto con la Ley 10.336 cristalizaron cambios en las actitudes hacia la institución al aumentar la influencia del Congreso sobre ella, mientras que la Ley 14.832 de 1962 intentó reducir la carga que la Contraloría estaba imponiendo sobre la acción administrativa pero sin disminuir su papel dentro del proceso administrativo.

1. *Aumento de la influencia en el Congreso*

La Ley 9.687 de 1950 fortaleció en gran medida a la Contraloría General. Aprobada por el Presidente Gabriel González, esta ley originalmente pretendía simplemente establecer un nuevo esquema de remuneración para el personal del órgano,³⁹ pero finalmente abarcó otros aspectos que relajaron las relaciones del

³⁵ SENADO DE CHILE, *18ª Sesión Extraordinaria* (13 de diciembre de 1945), pp. 618-619.

³⁶ *Ibid.*, p. 621.

³⁷ SENADO DE CHILE, *22ª Sesión Extraordinaria* (18 de diciembre de 1945), pp. 730-735.

³⁸ SENADO DE CHILE, *23ª Sesión Extraordinaria* (19 de diciembre de 1945), pp. 748-770

³⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *27ª Sesión Ordinaria* (26 de julio de 1950), p. 1196.

Presidente con la Contraloría. Además, el debate legislativo revela nuevos entendimientos compartidos sobre el papel de la institución.

Para comenzar, esta ley dispuso que el nombramiento del Contralor General por el Presidente requería la aprobación del Senado.⁴⁰ No contenido en el proyecto de ley original, este fue un cambio notable en el procedimiento de nombramiento. El diputado Héctor Correa (Partido Conservador) propuso esta modificación durante el trámite legislativo y la defendió en los siguientes términos: *Se trata de obtener que siempre el Contralor sea una personalidad que logre, para poder ser designado, un gran concurso de voluntades [...] La función de la Contraloría es esencial para la buena marcha de nuestras instituciones y, creo, es complementaria de la acción del Congreso, puesto que tiene por fin velar por que las leyes despachadas por el Parlamento sean cumplidas en el hecho por el Ejecutivo. De tal manera que encuentro lógico obtener el concurso del Ejecutivo y del Senado para el nombramiento del Contralor General de la República.*⁴¹

Contra esta moción, algunos militantes del Partido Radical se quejaron sin éxito de que la intervención del Senado podría politizar el procedimiento de designación, y que podría inhibir al Contralor General de actuar en contra de la voluntad de la mayoría y, a su vez, inhibir al Senado de acusar al titular del cargo en caso de abuso.⁴²

Por otra parte, la ley 9.687 habilitó al Presidente de la República para refundir a través de un decreto supremo la ley que creó la Contraloría General y todas las leyes que la modificaron o ampliaron.⁴³ En virtud de esta delegación se dictó la ley 10.336 que refundió la legislación orgánica de la Contraloría General. Esta es una norma muy irregular porque se trata de un decreto supremo que posee numeración de ley. Sustantivamente, ella es importante porque introdujo algunos elementos que mejoraron la posición del Congreso tanto respecto del Ejecutivo como de la propia Contraloría General en el proceso de toma de razón. La ley impuso un deber adicional de informar al Congreso inmediatamente después de la emisión de un decreto de insistencia, disponiendo que el Contralor General debe “*dar cuenta al Congreso Nacional y al Presidente de la República de estos decretos dentro de los treinta días de haber sido dictados, enviando copia completa de ellos y de sus antecedentes*”.⁴⁴ Por lo tanto, a diferencia de la regulación anterior que requería que el órgano informara durante el año siguiente, según la nueva ley, el Congreso debía ser informado en el corto plazo.

⁴⁰ Artículo 2 de la ley N° 9.687.

⁴¹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *27ª Sesión Ordinaria* (26 de julio de 1950), p. 1230.

⁴² *Ibíd.* (senador Schaulshon). Véase también SENADO DE CHILE, *27ª Sesión Ordinaria* (26 de julio 1950), p. 1334 (Senadores Faivovich y Durán contra participación del Senado).

⁴³ Artículo 6° transitorio de la ley 9.687.

⁴⁴ Artículo 13 inciso 3° de la ley 10.336. Escribiendo en 1946, Macías criticó la pasividad del Congreso en el escrutinio de los decretos de insistencia. Sugirió una serie de factores que explican la actitud del Congreso, como la falta de trámites y la información insuficiente; véase MACÍAS, Leopoldo, *Los decretos de insistencia* (Santiago, Talleres Gráficos Simiente, 1946), pp. 46-7; pp. 51-2; pp. 61-3.

Además, con la dictación de la ley 10.336, surgieron todos los elementos de la potestad dictaminante contemporánea.⁴⁵ De acuerdo con esta legislación, las opiniones legales del Contralor General se conocerían como *dictámenes*, y se reconocía que podían ser emitidos “a solicitud de cualquier parte interesada o de los jefes de servicio o de cualesquiera otras autoridades”.⁴⁶ Como resultado, se confirmó que tanto los funcionarios públicos como los particulares podrían activar el poder de opinión de esta institución de control. Esta ley también confirió a la Contraloría General la facultad exclusiva de emitir opiniones jurídicas sobre asuntos financieros y presupuestarios, cuestiones relativas al estatuto de los empleados públicos y, en general, las materias que se relacionaran con “el funcionamiento de los servicios públicos que constituyen la Administración Civil del Estado, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”.⁴⁷ La referencia explícita a la potestad para emitir dictámenes reforzó la *expertise* en asuntos jurídicos que la institución había desarrollado a lo largo de los años. Además, el ámbito de sus dictámenes jurídicos abarcaba las cuestiones más relevantes para la actuación administrativa.

Esta ley, además, se preocupó de la delimitación de la competencia de la Contraloría General de la República y de otras entidades públicas, en particular del Consejo de Defensa del Estado (CDE).⁴⁸ Dispuso que el Contralor General no debe intervenir en asuntos que “por su naturaleza sean propiamente litigiosos, o que se encuentren bajo el conocimiento de los Tribunales de Justicia”.⁴⁹ Así, los asuntos judiciales estaban dentro del ámbito del Consejo y no de la Contraloría General, que debería concentrarse en la legalidad administrativa. Así, mientras que los órganos administrativos se relacionaban con la Contraloría, los tribunales de justicia lo hacían con el Consejo de Defensa del Estado. Puede argumentarse que esta atribución de funciones fortaleció la posición institucional de la Contraloría General frente a la burocracia, sobre todo teniendo en cuenta la siguiente frase inserta en la misma disposición: “sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en los casos a que se refiere el artículo 1°”. Esto implicaba que sólo las determinaciones del Contralor constituían precedentes vinculantes para las autoridades administrativas. Así como en 1932 se amplió la distancia entre el Presidente y el Contralor General al impedir que fuera destituido por el Presidente,⁵⁰ se puede argumentar que la ley 10.336 separó aún más el proceso de supervisión administrativa (en el que operan el Contralor General y los órganos

⁴⁵ JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo*, cit. (n. 8), pp. 605-607

⁴⁶ Artículo 7 de la ley 10.336.

⁴⁷ Artículo 8 de la ley 10.336.

⁴⁸ Un antecedente de esta norma se encuentra en el decreto supremo N° 346 (13 de febrero de 1928). Según las normas administrativas, la participación de uno de estos dos órganos impedía la intervención del otro; véase SILVA CIMMA, Enrique, *Apuntes de derecho administrativo* (Santiago, Editorial Universitaria, 1959), I, p. 215.

⁴⁹ Artículo 8 inciso 2° de la ley 10.336.

⁵⁰ JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo*, cit. (n. 8), p. 599.

administrativos) del proceso judicial (en el que operan los tribunales y el Consejo de Defensa del Estado).

Finalmente, revelando una preocupación por la demora, la ley 10.336 impuso al Contralor General el deber de informar a la Cámara de Diputados semestralmente sobre los decretos cuya revisión judicial hubiera excedido el plazo de 20 días establecido por ley, indicando los motivos de la demora.⁵¹ Esta regla revela una preocupación generalizada respecto de la demora y la lentitud en el proceso de toma de decisiones del Contralor General.

Volviendo a la ley 9.687, además de temas como el aumento de salarios y la mejora de las condiciones de trabajo (artículos 9, 13, 15), esta ley aumentó las facultades de organización interna de la Contraloría (artículos 6 y 7), amplió los plazos para realizar la revisión de legalidad, aumentó el deber de informar al Congreso (artículo 5), e impuso al personal de la Contraloría un deber de “*dedicación exclusiva*” para fomentar el profesionalismo y la imparcialidad (artículo 10). En apoyo a esta última medida, el diputado conservador Correa indicó que “*se buscaba que los funcionarios de la Contraloría fueran absolutamente independientes e imparciales frente a los servicios públicos [ejecutivos]*”, y agregó que posiciones conjuntas en el ejecutivo y la Contraloría General podrían resultar en “*cierto espíritu de cuerpo, de solidaridad, de compañerismo que melle la función fiscalizadora*” de la institución.⁵² Así, la ley 9.687 y su debate legislativo revelan una preocupación por fortalecer la independencia y las capacidades institucionales de la Contraloría General. De hecho, se buscó aumentar la distancia entre esta institución y el Poder Ejecutivo.

De hecho, el debate legislativo de la ley 9.687 también deja ver una preocupación por el impacto negativo de los controles de la Contraloría General sobre la pronta acción administrativa. Los legisladores expresaron su preocupación de que el proceso de revisión en la toma de razón podría hacer que la toma de decisiones administrativa fuera demasiado lenta. Un ejemplo de ello es el debate y eventual rechazo de una moción que proponía la aprobación automática de los decretos en caso de demora en la toma de razón.⁵³ Durante el debate, algunos congresistas de izquierda propusieron este mecanismo como una forma de desbloquear el proceso administrativo y equilibrar la relación entre la Contraloría General y el Poder Ejecutivo. Algunos incluso acusaron al órgano de injerencia indebida en la acción administrativa y criticaron la ausencia de mecanismos para exigir responsabilidades al Contralor General.⁵⁴ De manera similar, un diputado liberal expresó su preocupación por otorgar un poder excesivo a una institución ya poderosa. Censuró “*la forma en que el Contralor General polemizaba con los funcionarios públicos*” y afirmó que la institución no se comportó como un organismo técnico sino como “*el funcionario político que salta a la prensa, que salta a la palestra a decirle a otros funcionarios que él tiene la razón porque es un cuarto Poder*

⁵¹ Artículo 13 inciso 4° de la ley 10.336.

⁵² CÁMARA DE DIPUTADOS, 27ª Sesión Ordinaria (26 de julio de 1950), p. 1229.

⁵³ CÁMARA DE DIPUTADOS, 27ª Sesión Ordinaria (26 de julio de 1950), pp. 1201ss, p. 1224.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1201, pp. 1205-1206, pp. 1226-1227.

del Estado cuyas resoluciones no se pueden discutir".⁵⁵ Otro congresista denunció los frecuentes retrasos del órgano y argumentó que el Contralor General no estaba supervisando; en realidad coadministraba el país.⁵⁶

La mayoría, sin embargo, rechazó la propuesta y defendió el papel de la Contraloría General como órgano de control. Desaprobando el mecanismo de aprobación automática, el diputado Correa preguntó a sus colegas qué interés podrían tener en levantar las salvaguardias contra los decretos ilegales, considerando que esos controles aseguraban el cumplimiento de las leyes que el propio Congreso había aprobado. Hizo un llamado a un enfoque no partidista y enfatizó la importancia de *"establecer una institución que esté por encima de los vaivenes de la política, que de absoluta garantía a todos"*.⁵⁷ Otro diputado liberal, García Burr, se puso de su lado, diciendo que la Contraloría General *"es la defensa que tiene el país, que tienen los ciudadanos ante los excesos del Poder Ejecutivo"*.⁵⁸ De manera similar, un senador demócrata cristiano se opuso enérgicamente a la moción, afirmando que podría anular el funcionamiento de la institución: [El pronunciamiento de la Contraloría sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos] *interesa al País; eso interesa a la estabilidad, eficacia y funcionamiento del régimen democrático, y ésta es la razón profunda y teórica de la Contraloría: pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos que emanan del Gobierno. Si se suprime este pronunciamiento para reemplazarlo por la aplicación de una disposición automática, se destruye la concepción teórica de la Contraloría como organismo democrático institucional en Chile*.⁵⁹

Por lo tanto, a pesar de admitir que la demora era un problema real, la propuesta fue rechazada porque podría haber puesto en peligro un mecanismo de salvaguarda vital contra el abuso del poder administrativo.⁶⁰ Sobre la base de una evaluación positiva de la contribución de la Contraloría General, se acordó que la mejor aproximación al problema de la demora era aumentar la flexibilidad interna dentro de la institución y extender los plazos para la toma de razón.⁶¹

En general, estos cuerpos legales muestran la consolidación de la Contraloría General como la principal herramienta de control legal sobre el Poder Ejecutivo chileno en constante expansión. La discusión legislativa revela que la legislatura consideraba a la institución como un socio en la tarea de hacer responsable al Ejecutivo.⁶² Además, el tono no partidista del debate sugiere que el órgano de control gozaba de buena reputación entre los partidos en el Congreso. En resumen, en la década de 1950, los actores políticos percibían cada vez más al Contralor General como un poder independiente e influyente.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 1205-1206.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1227. Ver opiniones similares en SENADO DE CHILE, 27ª Sesión Ordinaria (11 de septiembre de 1950) pp. 1337-1348 (Senadores socialistas Allende y Maira).

⁵⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, 27ª Sesión Ordinaria (26 de julio de 1950), pp. 1225-1226.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 1226.

⁵⁹ SENADO DE CHILE, 27ª Sesión Ordinaria (11 de septiembre de 1950), p. 1342 (senador Tomic).

⁶⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, 27ª Sesión Ordinaria (26 de julio de 1950).

⁶¹ SENADO DE CHILE, 27ª Sesión Ordinaria (11 de septiembre de 1950), pp. 1344-1347.

⁶² CÁMARA DE DIPUTADOS, 27ª Sesión Ordinaria (26 de julio de 1950).

2. Retraso y letargo

Una década después, otra ley modificó aspectos importantes de la institución. En 1962, el Presidente Jorge Alessandri promulgó la Ley N° 14.832 en medio de un ambiente de desprestigio de la burocracia y fomento de la iniciativa privada. Esta ley fue redactada con el asesoramiento del Contralor Enrique Silva Cimma y el ex Contralor Enrique Bahamonde, quienes ayudaron de cerca al Congreso durante todo el proceso de redacción.⁶³ El objetivo principal de esta ley era reducir la carga que el control jurídico implicaba para la acción ejecutiva. Como dijo un senador, el proyecto de ley buscaba “evitar tramitaciones inútiles, abreviar otras, suprimir la tramitación y control preventivo de decretos supremos y resoluciones en materias de poca importancia”.⁶⁴ Por lo tanto, el interés por agilizar la toma de decisiones administrativas subyacía al proyecto de ley.

Durante el debate, el Senador Álvarez explicó el trasfondo político del proyecto de ley. Mencionó el notable aumento en el número de actos sometidos a revisión de legalidad. Mientras que en 1957 la institución había tramitado 178.451 actos, en 1958 se tramitaron 209.218 y al año siguiente 221.325. Por lo tanto, la tasa de incremento fue de más de 10.000 decretos y resoluciones al año. Además, la Contraloría también estaba a cargo de los juicios de cuentas, la supervisión del cumplimiento de las normas del estatuto administrativo, los procedimientos disciplinarios y de dar respuesta a “numerosísimas consultas de autoridades y particulares”.⁶⁵ La Contraloría General no podía hacer frente a tantas demandas.

Es posible destacar varios aspectos de la ley. Por un lado, la ley otorgaba a la Contraloría General la facultad de excluir algunos actos de la toma de razón. Los decretos o resoluciones exentos serían aquellos considerados por ella como “no esenciales”, tales como licencias, feriados y permisos con goce de sueldo. La exclusión podía ser temporal y podía ser revocada en cualquier momento. Para el ejercicio de esta facultad, el Contralor debía dictar una resolución motivando la medida y señalando formas sustitutivas para la supervisión de la legalidad de los actos exentos. Además, el órgano debía dar cuenta a la Cámara de Diputados cada vez que hacía uso de esta facultad de excepción.

Por otro lado, la ley otorgó al Presidente la facultad de dictar “decretos de urgencia”, reduciendo el tiempo que tenía la Contraloría General para completar su revisión, así como “decretos de aplicación inmediata”, postergando una revisión después de la promulgación del reglamento respectivo. En concreto, se podrían dictar decretos de urgencia en el caso de medidas que resultarían ineficaces si no se aplicaran de inmediato. Este hecho tenía que ser declarado explícitamente en el decreto. La consecuencia de la emisión de estos decretos fue reducir el plazo para realizar la revisión a sólo 15 días, o incluso a cinco días en circunstancias especiales. Los decretos de aplicación inmediata fueron más allá. Podían entrar en vigor sin previo control de legalidad por parte de la Contraloría General, pero debían someterse a revisión *ex post* en un plazo de 30 días. En caso de detección de

⁶³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 14.832*, pp. 9, 19, 30, 70, 104-105.

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 54-55.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 21.

ilegalidades, la Contraloría informaría al Presidente si el acto fue emitido por un subordinado, o a la Cámara de Diputados si la decisión fue de carácter presidencial. Las medidas que podían implementarse bajo este esquema eran las relacionadas con la fijación de precios de los bienes básicos; medidas de cambio internacional; y medidas de organización interna en los sectores de la salud o la educación.

Estos cambios, sin embargo, no implicaron una degradación severa del papel de la Contraloría General como organismo de control de legalidad. Más bien, representaron una búsqueda de equilibrio entre el control jurídico y la celeridad administrativa. Además, el Congreso aprovechó la oportunidad para fortalecer sus vínculos con la Contraloría General. De hecho, durante el debate en el Congreso se fortalecieron los canales de comunicación entre ambas instituciones. Por ejemplo, a raíz de una moción de un diputado demócrata cristiano, se dispuso que, bajo ciertas condiciones, las solicitudes del Congreso tendrían prioridad para la Contraloría General (artículo 14). El debate parlamentario también revela la reputación positiva de la institución. Un senador moderado, por ejemplo, afirmó que aunque la Constitución no lo preveía explícitamente, la Contraloría General “*pasó a constituir [...] un Poder del Estado, que junto con los otros tres Poderes clásicos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, constituyen los pilares de la organización institucional de nuestra república*”.⁶⁶ Posteriormente, un diputado comunista apoyó el proyecto de ley, afirmando que la Contraloría General “*ha actuado muchas veces correctamente y que, también, ha hecho aportes cuyos resultados han sido de trascendental importancia para el mejor ordenamiento de la Administración Pública y la fiscalización de irregularidades*”.⁶⁷ También agregó que “*jefes que han estado a cargo de la Contraloría*” como Vigorena, Mewes, Bahamonde y Silva, “*han contribuido a velar por el prestigio administrativo*”.⁶⁸ El diputado conservador Hubner hizo declaraciones similares elogiando el papel de la Contraloría General dentro del sistema político chileno, y destacando que “*ha representado uno de los organismos más efectivos del régimen democrático, en cuanto al respeto a los derechos, al imperio de la ley en los servicios públicos y a las relaciones administrativas de los funcionarios*”.⁶⁹

IV. LA EDAD DE ORO DE LA CONTRALORÍA GENERAL

1. *La Contraloría bajo el autoritarismo de Ibáñez*

El nuevo entendimiento del Contralor General como socio del Congreso y como un control sobre el poder presidencial está bien ilustrada por el desempeño de la institución durante la segunda administración de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958)⁷⁰. Después de más de una década de alianzas del Frente Popular de

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 20.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 59.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 72.

⁷⁰ Para un análisis de una serie de casos relativos a toma de razón y dictámenes durante el período del Contralor Humberto Mewes (1946-1952), véase DE LA CRUZ, Alicia, *Contraloría General de la República: Jurisdicción contenciosa administrativa?* (Santiago, Ediciones Der, 2019),

centroizquierda, Carlos Ibáñez personificó un liderazgo populista autoritario. Hizo campaña para acabar con la corrupción y prometió un gobierno fuerte para abordar el declive de la moralidad pública. En particular, en la segunda mitad del mandato de Ibáñez, el país experimentó un grave malestar social a medida que la economía se deterioraba notablemente. Para hacer frente a esto, Ibáñez utilizó a menudo poderes ejecutivos declarando estados de sitio o zonas de emergencia, e interviniendo en conflictos laborales. En un notable estudio sobre el papel de las instituciones legales en la política chilena, Lira y Loveman observan que Ibáñez enfrentó constantemente desafíos legales por parte de la Contraloría General contra su uso autoritario del poder ejecutivo.⁷¹ Ibáñez y sus partidarios creían que la Contraloría y otras instituciones no permitían que el ejecutivo implementara sus políticas.⁷² En consecuencia, el Presidente Ibáñez se sintió “*prisionero de las leyes*” y, en consecuencia, incapaz de ejercer control sobre la burocracia pública.⁷³

Un conjunto de eventos ilustra los conflictos entre estos órganos del Estado. El primer enfrentamiento importante tuvo lugar en 1954, cuando Ibáñez declaró el estado de sitio mientras el Congreso estaba en receso.⁷⁴ Sin embargo, una vez que se reanudaron las actividades legislativas, el Congreso negó su ratificación. Inicialmente el ejecutivo desdenó la decisión negativa del Congreso, pero poco después Ibáñez decidió poner fin al estado de emergencia por decreto. Esto enfureció a los congresistas, ya que suponía “*pasar por alto que el Congreso ya había levantado el estado de sitio*”.⁷⁵ Apoyando la interpretación del Congreso, el Contralor General rechazó el decreto, afirmando que el estado de sitio había terminado con la declaración del Congreso. Ante la amenaza de juicio político, el ministro del interior de Ibáñez se sometió a la opinión del Congreso y de la Contraloría General, y aclaró que el decreto fue dictado en cumplimiento de la decisión del legislativo, y no en ejercicio de un poder reglamentario independiente.

Otro ejemplo se refiere a los decretos que otorgaban facultades a los órganos administrativos para monitorear a los representantes sindicales por motivos políticos.⁷⁶ En 1955, Ibáñez promulgó un decreto ordenando a los gobernadores provinciales que garantizaran que los miembros del Partido Comunista no pudieran postularse para dirigir sindicatos.⁷⁷ Este decreto también ordenaba a las fuerzas policiales que proporcionaran información de inteligencia sobre la influencia comunista en los sindicatos, pero, sorprendentemente, impidió cualquier supervisión de los tribunales laborales. El Contralor General, sin embargo, representó

pp. 45-57; CORDERO, Luis, *La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista*, en *Anuario de Derecho Público UDP* (2010), pp. 180-181.

⁷¹ LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial y conflictos políticos, Chile: 1925-1958* (Santiago, LOM Ediciones 2014), I, pp. 628-629.

⁷² *Ibíd.*, p. 578.

⁷³ GIL, Federico, *The Political System of Chile* (Boston, Houghton Mifflin, 1966), pp. 98-99; BRAVO, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986), pp. 173-174.

⁷⁴ LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial*, cit. (n. 71), pp. 604-613.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 610.

⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 631-633.

⁷⁷ Decreto N°4161, Ministerio del Interior, 1955.

el decreto, afirmando que la fiscalización de los sindicatos era competencia de los tribunales laborales. Como era de esperar, el Presidente dictó un decreto de insistencia.⁷⁸ Posteriormente, sin embargo, la Cámara de Diputados presionó al gobierno para que derogara el decreto y finalmente pusiera fin a la política.

Asimismo, en 1956 un grupo de diputados del Partido Radical inició un juicio político contra el Presidente Carlos Ibáñez por abusar de su poder de insistencia, entre otras causas. Argumentaron que entre 1952 y 1955, Ibáñez había emitido más de 60 decretos de insistencia con el fin de eludir decisiones negativas de la Contraloría General.⁷⁹ Muchos de los decretos en los que insistió Ibáñez estaban relacionados con el reclutamiento y los ascensos irregulares. Según los acusadores, esto estaba relacionado con el nepotismo y el favoritismo hacia amigos y aliados. Quizás aún peor, se habían dictado otros decretos ilegales para conseguir partidarios en las agencias de inteligencia, presumiblemente para facilitar la represión. Finalmente, después de un compromiso político, se rechazó el juicio político.⁸⁰ Otro ejemplo se relaciona con las acusaciones de corrupción. Aquí, el Contralor General bloqueó las dotaciones ilegales de tierras estatales que supuestamente beneficiaban a los simpatizantes del Presidente. La Contraloría rechazó los decretos porque infringían los procedimientos legales.⁸¹ A pesar de una intensa negociación y una disputa pública con el gobierno, la Contraloría General mantuvo su posición sobre la ilegalidad de estas transferencias de tierras. La Contraloría también intervino contra los decretos de destierro. En este caso, como reacción a los disturbios contra el alza de tarifas en el transporte público en 1957, el ejecutivo emitió una serie de decretos que trasladaban a los manifestantes fuera de las principales ciudades. El Contralor Bahamonde representó algunas de esas órdenes ejecutivas debido a irregularidades legales.⁸² Aunque los dictámenes se elaboraron sobre bases legales bastante estrechas, contribuyeron a la creciente corrosión de la legitimidad política del Presidente. De hecho, para entonces era evidente que los constantes choques con el Contralor General y el Congreso habían puesto en marcha un proceso implacable de deslegitimación política del gobierno de Ibáñez.⁸³

Molesto por las constantes trabas legales planteadas por la Contraloría General,⁸⁴ Ibáñez intentó eludir su supervisión, especialmente en lo que respecta a las órdenes de detención.⁸⁵ En lugar de emitir decretos formales, sometidos a toma de razón, el gobierno decidió simplemente emitir “órdenes” por escrito que no

⁷⁸ Decreto N° 207, Ministerio del Interior, 1955.

⁷⁹ LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial*, cit. (n. 71), pp. 651-653.

⁸⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, *30ª Sesión Ordinaria* (6 de diciembre de 1956).

⁸¹ EL MERCURIO, *Decretos de tierras devolvió la Contraloría* (8 de febrero de 1958); EL MERCURIO, *Contraloría devolvió 45 decretos sobre arrendamientos de las tierras magallánicas* (9 de febrero de 1958). Véase las ediciones de El Mercurio hasta el 20 de febrero de 1958.

⁸² LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial*, cit. (n. 71), p. 681.

⁸³ *Ibid.*, p. 695.

⁸⁴ Para una descripción de las tensas relaciones entre ambas instituciones, véase SILVA CIMMA, Enrique, *Memorias privadas de un hombre público* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 2000), pp. 199-219.

⁸⁵ LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial*, cit. (n. 71), pp. 640-645.

fueron sometidas a revisión. Esto eludió una probable representación. Quizás sorprendentemente, el Poder Judicial apoyó esta estrategia evasiva, sosteniendo que, bajo estado de sitio, una orden escrita del Presidente y el ministro respectivo era suficiente para legitimar una orden de detención; no era necesario promulgar un decreto formal. Según un comentarista de la época, esto implicó que los detenidos perdieran la única salvaguardia contra los abusos consistente en la revisión de legalidad de la Contraloría General.⁸⁶

Por supuesto, hay una ironía en el hecho de que la institución creada por Carlos Ibáñez como colaborador o asesor del Presidente en 1927 se convirtiera en un mecanismo contra los abusos de poder del propio Ibáñez en su segundo período presidencial, 30 años después.⁸⁷ Parece que Ibáñez no era consciente del nuevo rol de la institución. De hecho, en comparación con los gobiernos anteriores y posteriores a él, el uso de los decretos de insistencia por parte de Ibáñez parece extraordinario. Mientras que el Presidente anterior, Gabriel González (1946-1952),⁸⁸ había insistido en menos de 20 decretos, y el Presidente posterior, Jorge Alessandri (1958-1964), insistió en solo tres, Ibáñez utilizó el mecanismo más de 350 veces. Esto ayuda a explicar su relación dramáticamente hostil con el Contralor General.

2. *El “cuarto poder del Estado”*

A fines de la década de 1950, la reputación del Contralor General como actor institucional ya era considerablemente alta. Ya no era solo un organismo auxiliar que colaboraba con el Ejecutivo únicamente en el ámbito financiero como en sus primeros años. La institución había respondido a una creciente demanda de legalidad y, como resultado, se había consolidado como una autoridad independiente que ejercía las funciones esenciales de interpretación y aplicación de normas en el ámbito político. Se había convertido en el principal guardián de la legalidad administrativa.

El nuevo rol público de la institución captó la atención de los medios. Un artículo de marzo de 1958 explicaba al público las funciones del Contralor General y describió un perfil de sus principales autoridades.⁸⁹ Destacó la independencia del órgano, su competencia técnica, la neutralidad política de su jefe superior y

⁸⁶ CAFFARENA, Elena, *El recurso contra los regímenes de emergencia* (Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1957), pp. 107-109.

⁸⁷ Para una opinión que parece no apreciar una tensión entre el rol de la Contraloría y los impulsos autoritarios de Ibáñez, véase JOCELYN-HOLT, Alfredo, *La Contraloría General de la República: Su sentido histórico*, en *Estudios Públicos*, 137 (2015), p. 144.

⁸⁸ Cabe señalar que en una controvertida decisión de 1950, la Contraloría General incluso representó un decreto de insistencia bajo el argumento de que regulaba un asunto de competencia del Congreso y, por tanto, no se trataba de una mera nulidad sino de un acto inexistente. Aunque no se aplicó consistentemente, esta doctrina sugiere una restricción dramática del alcance del poder de insistencia. Véase VARGAS, Iris, *El decreto de insistencia y la doctrina Mewes: Los límites del decreto supremo y la nulidad del derecho público ipso jure en la Constitución de 1925*, en *Revista Chilena de Derecho*, 27 (2000).

⁸⁹ NAVASAL, José María, *La Contraloría General de la República. Reportaje a hombres y problemas*, en *El Mercurio* (9 de marzo de 1958).

su alto salario en comparación con otros cargos dentro de la burocracia estatal. José María Navasal -autor de la nota y prestigioso periodista- calificó al Contralor General como el “*máximo guardián de la legalidad en Chile*”. Comparó a Chile con sus vecinos, señalando el respeto por la Contraloría General como un factor que explica la estabilidad chilena frente a la agitación generalizada en el resto de la región. Además, Navasal destacó la forma en que “*una institución que empezó siendo simplemente revisora de las cuentas fiscales, se ha convertido en decisiva en todos los aspectos de la actividad administrativa*”. En su opinión, el aspecto clave era que, a pesar de los desacuerdos ocasionales y las críticas públicas, los funcionarios ejecutivos habían aceptado sus decisiones y respetado su autoridad. Un artículo de opinión de Eugenio Moncía de mayo de 1959 también apuntaba a la transformación de la institución.⁹⁰ Sostuvo que la Contraloría General se había convertido en “*un poder contralor de vasta jurisdicción fiscalizadora, cuyos engranajes están ligados indisolublemente a la estructura administrativa del Estado*”. Alabando el nombramiento de Enrique Silva como Contralor General, Moncía respondió las frecuentes críticas al supuesto exceso de poder del órgano. Su argumento se centró en el papel de la institución durante la administración de Ibáñez, preguntándose qué podría haber pasado si la institución no hubiera intervenido para contrarrestar los excesos del Ejecutivo. Recordó su independencia y fortaleza para resistir los ataques de la administración Ibáñez, y concluyó que el aspecto crítico fue la manera juiciosa en que la institución había ejercido su poder.⁹¹

El cambio en la comprensión del papel del Contralor General también se reflejó en la doctrina de derecho constitucional. La literatura tradicionalmente concebía a la institución como un mero componente del sistema de finanzas públicas,⁹² pero ahora estaban surgiendo nuevos enfoques. En su influyente manual, el profesor Mario Bernaschina, un funcionario de la Contraloría en ese entonces, lo incluyó dentro de su descripción de la separación de poderes y las “*cuatro funciones del gobierno*”: legislativa, ejecutiva, judicial y la función de supervisión. Esta última era un control de la actividad administrativa y consistía en asegurar la conformidad de la acción ejecutiva con la legalidad. En su opinión, esta función normalmente estaba asignada a un órgano independiente de los otros poderes y al Contralor General en Chile.⁹³

Se puede encontrar una opinión similar entre los científicos políticos. Al explicar el contexto político chileno en las décadas de 1950 y 1960, Arturo Valenzuela destacó el papel de la institución. Definió al Contralor General como “*un garante*

⁹⁰ MONCÍA, Eugenio, *La contraloría general y don Enrique Silva C.*, en *El Mercurio* (21 de mayo de 1959).

⁹¹ Véase similares elogios a contralores previos en TINSLEY, Alejandro, Un gran funcionario, en *El Mercurio* (25 de mayo de 1959); EDITORIAL, *Contraloría General de la República*, en *El Mercurio* (28 de enero de 1967).

⁹² Por ejemplo, AMUNÁTEGUI, Gabriel, *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1950), pp. 511-513.

⁹³ BERNASCHINA, Mario, *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile 1955), I, pp. 207-208, pp. 214-215. Este relato sigue siendo influyente en la doctrina contemporánea chilena; véase SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile 1997), IX, p. 192.

del legalismo” y “la rama más inusual del gobierno chileno”. Al proporcionar una descripción más matizada, Valenzuela describió la institución de la siguiente manera: “una organización prestigiosa, la Contraloría se ganó el respeto de la mayoría de los funcionarios públicos chilenos, quienes tenían su escrupulosa defensa del legalismo y la frugalidad, a veces mantenida a expensas de la racionalidad y la justicia”.⁹⁴ También enfatizó el rol interpretativo del órgano al explicar que “[e]n una sociedad con leyes numerosas y complejas y una marcada división ideológica, un órgano como la Contraloría había evolucionado como intérprete de la legislación vigente”.⁹⁵ Centrándose en el impacto de la institución en el gobierno local, Valenzuela había explicado anteriormente que la Contraloría General ejercía una influencia indirecta relevante a partir de su autoridad simbólica y de interpretación de normas.⁹⁶ En otro trabajo influyente, Federico Gil proporcionó un relato similar. Definió a la Contraloría General como “un organismo muy importante del gobierno chileno y con facultades únicas en el continente americano”.⁹⁷ Haciéndose eco de la opinión de Navasal, concluyó que “es un vigilante alerta de la legalidad y un instrumento vigoroso y eficaz capaz de frenar, si es necesario, los excesos de un Presidente constitucionalmente dotado de grandes poderes”.⁹⁸

El funcionamiento de la Contraloría General también atrajo la atención de académicos extranjeros que investigaban el derecho y el desarrollo económico a fines de la década de 1960. El investigador estadounidense Steven Lowenstein, por ejemplo, recomendó prestar más atención a las nuevas formas de práctica legal que tenían lugar en el país, como los abogados que piden dictámenes al Contralor General.⁹⁹ Expresó una opinión muy positiva sobre el papel potencial de la institución en la expansión del Estado de Derecho: *En Chile, donde la familia, los amigos y los lazos regionales exigen fuertes lealtades, se necesitan nuevas instituciones impersonales regidas por la ley a las que se puedan transferir las lealtades; los valores abstractos de la verdad y la justicia, la aplicación igualitaria de la ley y los estándares de mérito deben ganar precedencia sobre las lealtades parroquiales si se quiere que el desarrollo continúe. [...] Instituciones como la Contraloría General son ejemplos de un movimiento en esa dirección, pero habrá que acelerarlo; los abogados, defensores de la ley, deben liderar el camino hacia la igualdad de justicia y trato ante la ley.*¹⁰⁰

Como era de esperar, el prestigio de la institución empezó a atraer a jóvenes profesionales y académicos. Una élite legal tecnocrática en el Departamento Jurídico representaba la esencia de la institución.¹⁰¹ Abarcaba académicos que

⁹⁴ VALENZUELA, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 14-15 (traducción propia).

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ VALENZUELA, Arturo, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham, Duke University Press 1977), pp. 32-42.

⁹⁷ GIL, Federico, *The Political System*, cit. (n. 73), p. 97.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 97-98.

⁹⁹ LOWENSTEIN, Steven, *Lawyers, Legal Education, and Development. An Examination of the Process of Reform in Chile* (New York, International Legal Center, 1970), p. 36

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 71. También sugirió utilizar casos vinculados a la Contraloría General en nuevos materiales para la educación jurídica; véase *ibid.*, pp. 163-136; p. 196 (traducción propia).

¹⁰¹ MARÍN, Urbano, *La obra jurídica y la experiencia histórica* (Santiago, Contraloría Ge-

enseñaban derecho público y otras disciplinas jurídicas a nivel universitario. A fines de la década de 1950, la institución cambió la política de reclutamiento y contrató a brillantes jóvenes estudiantes, muchos de ellos de la Universidad de Chile, la institución de educación superior más influyente.¹⁰² Por lo tanto, una nueva generación de futuros destacados académicos y políticos se capacitó en la Contraloría General. Los participantes la recuerdan como una “*escuela de posgrado*” en derecho público.¹⁰³ Enrique Silva Cimma –quien se desempeñó como Contralor General entre 1959 y 1967– es la mejor expresión de este ambiente de élite académica y tecnocrática dentro de la institución.¹⁰⁴ El Contralor Vigorena lo había invitado a unirse al organismo ya que Silva Cimma había sido su estudiante de filosofía del derecho en la Universidad de Chile en 1939. Comenzó como asistente pero ascendió rápidamente dentro de la organización. En 1945 publicó una innovadora monografía sobre la institución,¹⁰⁵ y en 1949 fue nombrado profesor de derecho administrativo en la Universidad de Chile. Posteriormente, fue designado Subcontralor en 1952 y Contralor General en 1959. Simultáneamente, fue elegido como director del seminario de derecho público de la Universidad de Chile. Allí impulsó la publicación de monografías sobre temas de derecho público vinculados al trabajo del órgano.¹⁰⁶ Tras el nombramiento de Silva Cimma, se hizo evidente que más abogados de la Contraloría también serían profesores universitarios.¹⁰⁷ Además, participó en la creación del Instituto de Ciencias Políticas y de la Administración, una institución innovadora de investigación y formación del servicio civil.¹⁰⁸ Por último, también desarrolló una carrera política en el Partido Radical, y posteriormente fue nombrado Presidente del Tribunal Constitucional en 1971, y Ministro de Asuntos Exteriores y Senador en la década de 1990.

CONCLUSIÓN

El desarrollo que este trabajo ha analizado podría describirse como un círculo institucional virtuoso.¹⁰⁹ Un círculo virtuoso en la vida de una institución pública implica pocos cambios internos y pequeños éxitos iniciales sustantivos que pueden conducir a un mayor prestigio. Esto, a su vez, podría generar mayores

neral de la República, 2011); JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo*, cit. (n. 8), pp. 606-607.

¹⁰² DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant, *Chile*, cit. (n. 6), p. 17.

¹⁰³ MARÍN, Urbano, *La obra jurídica*, cit. (n. 101), p. 3; MADARIAGA, Mónica, *Testimonios. La verdad y la honestidad se pagan caro* (Santiago, Edebé, 2002), p. 23.

¹⁰⁴ SILVA CIMMA, Enrique, *Memorias privadas*, cit. (n. 84). Para una discusión de casos relevantes de su periodo, véase DE LA CRUZ, Alicia, *Contraloría General de la República*, cit. (n. 70), pp. 58-62.

¹⁰⁵ SILVA CIMMA, Enrique, *La Contraloría General de la República* (Santiago, Nascimento, 1945).

¹⁰⁶ MARÍN, Urbano, *La obra jurídica*, cit. (n. 101), p. 4.

¹⁰⁷ SILVA CIMMA, Enrique, *Memorias privadas*, cit. (n. 84), p. 181.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 182; LOWENSTEIN, Seven, *Lawyers*, cit. (n. 99), p. 211.

¹⁰⁹ BREYER, Stephen, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation* (Cambridge, Harvard University Press 1993), p. 79.

éxitos sustantivos y una mayor disposición del Congreso a delegar autoridad; esto eventualmente podría atraer a mejor personal, y luego mejores resultados, y así sucesivamente. Ciertamente, la experiencia del Contralor General de Chile en este período no se ajusta a esta descripción con perfecta precisión, pero algunos elementos centrales sí parecen ser aplicables. En efecto, este trabajo ha trazado los hitos en la transformación de la Contraloría General en un influyente guardián de la legalidad.

En un principio la institución fue concebida como una herramienta presidencial de cara a la profunda modernización de la burocracia chilena.¹¹⁰ Más tarde, sin embargo, acontecimientos críticos cambiaron la orientación de la institución. La reforma constitucional de 1943 consolidó el cargo en la Constitución; la exitosa acusación constitucional contra el Contralor Agustín Vigorena por ejercer una supervisión débil de la acción ejecutiva en 1945 aumentó su dependencia del Congreso; y finalmente, se introdujeron cambios significativos en el régimen jurídico de la institución, reforzando su estatus. Todos estos eventos resultaron en el fortalecimiento de la influencia del Congreso en el funcionamiento del órgano. Finalmente, debido a la contribución de la institución al control jurídico de la burocracia pública chilena, y especialmente a su papel en el arbitraje de conflictos entre el poder legislativo y el Ejecutivo, se consolidó su reputación como una especie de “cuarto poder del Estado”.

BIBLIOGRAFÍA

- AMUNÁTEGUI, Gabriel, *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1950).
- BERNASCHINA, Mario, *Manual de derecho constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951), II.
- BRAVO, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986).
- BREYER, Stephen, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation* (Cambridge, Harvard University Press 1993).
- BRONFMAN, Alan, *Génesis de la delegación legislativa en el régimen constitucional de 1925*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 40 (2018), pp. 309-340.
- CAFFARENA, Elena, *El recurso contra los regímenes de emergencia* (Santiago. Edición Jurídica de Chile, 1957).
- CORDERO, Luis, *La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista*, en *Anuario de Derecho Público UDP* (2010), pp. 165-188.
- DE LA CRUZ, Alicia, *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?* (Santiago, Ediciones Der, 2019).
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant, *Chile: Law and the Legitimation of Transitions -from the Patrimonial State to the International Neo-Liberal State* en *American Bar Foundation Working paper*, 9709 (1998), pp. 1-93.
- FAUNDEZ, Julio, *Democratization, Development, and Legality: Chile, 1831-1973* (New York, Palgrave Macmillan, 2007).

¹¹⁰ JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo*, cit. (n. 8).

- GIL, Federico, *The Political System of Chile* (Boston, Houghton Mifflin, 1966).
- GÓNGORA, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Editorial Universitaria, 1986).
- HENRÍQUEZ, Rodrigo, *En 'estado sólido'. Políticas y politización en la construcción del Estado: Chile, 1920-1950* (Santiago, Ediciones UC, 2014).
- HILBINK, Lisa, *Judges Beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile* (Cambridge University Press, 2007).
- JIMÉNEZ, Guillermo, *El surgimiento del guardián administrativo: La Contraloría entre 1927 y 1943*, en *Revista Estudios Histórico-Jurídicos*, 43 (2021), pp. 587-610.
- JOCELYN-HOLT, Alfredo, *La Contraloría General de la República: Su sentido histórico*, en *Estudios Públicos*, 137 (2015), pp. 133-149.
- LOVEMAN, Brian, *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism* (Nueva York, Oxford University Press, 2001).
- LOWEINSTEIN, Seven, *Lawyers, Legal Education, and Development. An Examination of the Process of Reform in Chile* (New York, International Legal Center, 1970).
- LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian, *Poder judicial y conflictos políticos, Chile: 1925-1958* (Santiago, LOM Ediciones 2014), I.
- MACÍAS, Leopoldo, *Los decretos de insistencia* (Santiago, Talleres Gráficos Simiente, 1946).
- MADARIAGA, Mónica, *Testimonios. La verdad y la honestidad se pagan caro* (Santiago, Edebé, 2002).
- Marín, Urbano, *La obra jurídica y la experiencia histórica* (Santiago, Contraloría General de la República, 2011).
- MONCÍA, Eugenio, *La contraloría general y don Enrique Silva C*, en *El Mercurio* (21 de mayo de 1959).
- NAVASAL, José María, *La Contraloría General de la República. Reportaje a hombres y problemas*, en *El Mercurio* (9 de marzo de 1958).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile 1997), IX.
- SILVA CIMMA, Enrique, *La Contraloría General de la República* (Santiago, Nascimento, 1945).
- Apuntes de derecho administrativo* (Santiago, Editorial Universitaria, 1959), I.
- Memorias privadas de un hombre público* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 2000).
- TINSLY, Alejandro, *Un gran funcionario*, en *El Mercurio* (25 de mayo de 1959).
- URZÚA, Germán; GARCÍA, Ana María, *Diagnóstico de la burocracia chilena, 1818-1969* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971).
- VALENZUELA, Arturo, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham, Duke University Press 1977).
- VALENZUELA, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978).
- VARGAS, Iris, *El decreto de insistencia y la doctrina Mewes: Los límites del decreto supremo y la nulidad del derecho público ipso jure en la Constitución de 1925*, en *Revista Chilena de Derecho*, 27 (2000), pp. 439-444.

