

# **EL CONSEJO DE ESTADO EN EL PROCESO POLÍTICO INSTITUCIONAL CHILENO: 1861-1891. ALCANCES DE LA REFORMA DE 1874**

**Patricio Sanhueza Vivanco**

Universidad de Playa Ancha

e-mail: psanhuez@upa.cl

## **RESUMEN**

El estudio pretende determinar los alcances institucionales y políticos de la Reforma Constitucional de 1874. Dicha modificación se inscribe en el proceso de creciente protagonismo del Congreso en el poder político del Estado y pretende mermar progresivamente el poder presidencial. En este contexto, la reforma citada cambió la composición original del Consejo de Estado, el que a partir de 1874 pasa a integrarse con una mayoría de miembros que representan al Congreso Nacional.

## **ABSTRACT**

This article is intended to determine institutional and political effects of the constitutional reform of 1874. This modification is part of the process that involved the increasing growth in importance of the congress within the structures of state. Power intended to weaken the power of the president, this reform changed the original composition of the Council of State, which from 1874 onwards came to have a majority from the congress.

**PALABRAS CLAVES:** Constitución de 1833, Consejo de Estado, Historia Institucional, Reforma Constitucional.

**KEY WORDS:** Constitution of 1833, Council of State, Institutional History, Constitutional Reform.

En la historia política e institucional de Chile, el Consejo de Estado, establecido en la Constitución de 1833, ha tenido un escaso tratamiento. No deja de sorprender esta omisión respecto de un organismo de nuestra institucionalidad, que tuvo una vigencia tan larga como la constitución que le dio vida, considerando que nuestra historiografía ha tenido una inclinación preferente por el estudio de la historia política.

El estudio que presento a la consideración del lector constituye una aproximación a la materia y se ha basado en fuentes que son indispensables para el conocimiento del Consejo de Estado. Primeramente se consultaron las actas del Consejo que se encuentran en el Archivo Nacional.

Las actas permiten conocer las resoluciones de este cuerpo consultivo; determinar la asistencia de los consejeros a las sesiones; la frecuencia de las reuniones, el ámbito de competencias efectivamente ejercidas por el Consejo de Estado. Lamentablemente estos documentos no contienen los debates, sino tan sólo dan cuenta de los acuerdos adoptados por esta corporación. A pesar de lo anterior, las actas contienen los excepcionales votos de minoría, que permiten establecer las infrecuentes disidencias al interior del Consejo.

La segunda fuente utilizada en esta investigación ha sido la prensa, que con los debidos cuidados que una fuente de esta naturaleza provoca, demandando su permanente confrontación, aporta algunos aspectos de inapreciable valor, como la importancia que para la opinión pública chilena tuvo este organismo, la postura de la prensa frente al Consejo, las críticas respecto a sus resoluciones, como también la capacidad de producir acciones y reacciones en los poderes públicos y en las otras instituciones políticas del país. Los periódicos utilizados en esta investigación no han sido más que una fracción de la gran cantidad de diarios existentes en los treinta años que comprende este estudio. Algunos de los medios consultados fueron **"La Patria"**, **"El Deber"**, **"El Herald"**, **"El Mercurio de Valparaíso"**, **"La Unión de Valparaíso"**.

La última fuente que consideró esta investigación fueron "los cuerpos legislativos", a través de los cuales se ha pretendido establecer la postura que tuvo el Congreso Nacional en relación con el Consejo de Estado, como también el contenido de los debates parlamentarios en torno a la vida de la institución y, particularmente, respecto de la reforma constitucional de 1874.

Además de las fuentes ya mencionadas, se ha consultado en este trabajo la bibliografía que se ha logrado ubicar, siempre escasa, acerca de este tema.

Hechos estos primeros alcances, parece oportuno reproducir en apretada síntesis las tesis sustentadas por la historiografía acerca del Consejo de Estado, en el período comprendido entre 1833 y 1891.

Es preciso anotar primero que la historiografía le ha otorgado una escasísima importancia a este organismo, considerándolo "*como una institución consultiva que asesoraba al Presidente, de indudable raigambre monárquica*"<sup>1</sup> y que en términos generales no tuvo una función de relieve en nuestra historia política, sino por el contrario, fue un órgano más de la burocracia estatal, que entorpecía y dilataba los procedimientos del ejecutivo.

Entre 1833 y 1847 el Consejo de Estado estuvo integrado por personas de la exclusiva confianza del Presidente de la República, esto es, los ministros del despacho, dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia, un eclesiástico constituido en dignidad, un general del ejército o de la armada, un jefe de alguna oficina de Hacienda; dos individuos que hayan servido los destinos de Ministros del Despacho o ministros diplomáticos y dos individuos que hayan desempeñado los cargos de Intendente, gobernadores o miembros de las Municipalidades.

Los referidos consejeros eran designados por el Presidente de la República y eran de su exclusiva confianza. En 1874, se modificó la composición del Consejo de Estado, el que a partir de esa fecha se conformó con un total de 11 miembros: tres elegidos por el Senado, tres por la Cámara de Diputados y los cinco restantes designados por el Presidente de la República. Este hecho hizo variar su postura de asesoría y fidelidad al primer mandatario, transformándose en una verdadera sucursal del parlamento en el ejecutivo. J. Heisse señala: "*El Consejo de Estado pierde su carácter eminentemente presidencial, desde que cuenta con una mayoría parlamentaria. Este organismo, que compartía las atribuciones del Gobierno en la designación de los funcionarios públicos expresará, más que la voluntad presidencial, la del poder legislativo*".<sup>2</sup>

Esta tesis que se repite en la historiografía, denominada para estos efectos como "tradicional", inserta la reforma de 1874 en el proceso de reformas a la Constitución de 1833, que, inspiradas en el ideal liberal, tuvieron por objeto cercenar paulatinamente las atribuciones del Presidente de la República con el fin de radicar en el Poder Legislativo un cúmulo de atribuciones que condujeron a Chile hacia un régimen pseudo-parlamentarista o más propiamente hacia un régimen congresista.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Julio Heisse González. **Historia de Chile. El Período Parlamentario 1861-1925.** Editorial Jurídica de Chile. Pág.46.

<sup>2</sup> Heisse, Pág.46.

<sup>3</sup> Es más propio hablar de congresismo que de parlamentarismo, en consideración a que dicho régimen político no existió nunca en Chile. Tampoco es propio hablar de pseudo

Al cumplirse el primer centenario de la Constitución de 1833, surge la tesis de Juan Guillermo Guerra. El autor expresa que el Consejo de Estado: *"era una especie de pantalla inventada para escudar la responsabilidad en decisiones de suma gravedad"*.<sup>4</sup>

Recientes publicaciones atribuyen al Consejo de Estado un papel protagónico en el proceso político chileno. En efecto, la tesis de Bernardino Bravo Lira, hace una clara distinción en el Consejo antes y después de la reforma de 1874. Bravo Lira señala que el período comprendido entre la promulgación de la Constitución y 1874, el Consejo es un órgano dotado de "autoritas" y expresa textualmente: *"La gran novedad institucional de la Constitución de 1833 fue el establecimiento de un Consejo de Estado junto al Presidente. De esta manera, el ejercicio de los poderes presidenciales no quedó entregado a las solas luces del Presidente y de sus allegados. Antes bien, contó con un Consejo de Estado, como cuerpo consultivo, cuyos dictámenes dieron autoridad y hasta un sello impersonal a las actuaciones del Presidente"* <sup>5</sup>. Considera el autor que en esta etapa, el Consejo fue un órgano independiente del Presidente de la República, dotado de "autoritas".

En relación con la Reforma indica: *"Al modificarse la composición del Consejo se cambió su carácter"*<sup>6</sup>, *"...ya no son personas con autoridad las que componen el Consejo de Estado, sino personas que actúan dentro del Consejo de Estado en representación de otras, en representación del Parlamento y, en último término de los partidos. Además, estas personas pasan a tener mayoría en el seno del Consejo, ya que excluye de él a los ministros de Estado. En consecuencia, la mayoría del Consejo de Estado queda compuesta no por personas destacadas por su autoridad, sino por personas que representan nada menos que a los partidos políticos. (...) Un cambio de esta naturaleza en la composición del Consejo de Estado es un cambio en el papel que desempeña. Hasta entonces había respaldado al Presidente frente al Congreso. El Presidente tenía en él un respaldo independiente de los partidos e independiente del Congreso. Ahora en cambio el Presidente pasa a estar a merced de las presiones de los partidos a través de los representantes del Congreso en el Consejo de Estado. De este modo los partidos adquieren un instrumento para mediatizar el poder presidencial. Ahora pueden presionar al Presidente, impulsándolo a ejercer*

---

parlamentarismo, pues el prefijo seudo, significa falso y por tanto no tipifica ningún sistema de gobierno.

<sup>4</sup> Guerra, Juan Guillermo. "Origen y caída de la Constitución de 1833" **Revista Chilena de Historia y Geografía**. Tomo LXXIV nº 79 (Mayo-Agosto 1933) Pág. 361.

<sup>5</sup> Lira. Pág. 142.

<sup>6</sup> Lira. Pág. 207 y 208.

*de una determinada manera sus prerrogativas... (...) Más aún, este cambio en la composición del Consejo de Estado no sólo debilita la posición del Presidente frente al Congreso, porque ya no tiene el respaldo del Consejo de Estado, sino que además transforma al propio Consejo de Estado en un órgano de presión de los partidos sobre el Presidente”*

Al parecer, el autor que comentamos basa su análisis en los textos jurídicos, fundamentalmente en el contenido de la reforma de 1874, suponiendo que el cambio en la composición del Consejo, produjo invariablemente una actitud opositora al poder presidencial y a su vez una constante presión y, por consiguiente, pérdida de poder del ejecutivo frente al Consejo de Estado.

La tesis que sustenta este trabajo es radicalmente opuesta a las enunciadas precedentemente, debido a que se ha comprobado que al Consejo de Estado le cupo un papel destacado en la historia política chilena, en virtud al cúmulo de competencias que le confirió la Constitución de 1833 y, por otra parte, también se ha probado su invariable fidelidad al Presidente de la República, tanto antes como después de la reforma, como tendremos la oportunidad de ver a continuación:

Para efectos de determinar la importancia del Consejo de Estado, en el marco de la Constitución de 1833, es conveniente reproducir, en forma resumida, las competencias que la carta fundamental confirió a este organismo.

La Constitución establecía que:

- a) El Presidente está obligado a proponer a la deliberación del Consejo:
  - 1. Proyectos de ley.
  - 2. Creación de municipios.
  - 3. Aprobación de ordenanzas municipales.
  
- b) El Presidente necesita del acuerdo del Consejo:
  - 1. Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
  - 2. Para conceder el pase o retener decretos conciliares, bulas, etcétera. siempre que contengan disposiciones generales.
  - 3. Para conceder indultos particulares.

4. Para declarar en estado de sitio, uno o más puntos de la República, en caso de ataque exterior.
5. Para declarar el mismo estado de sitio en caso de conmoción interna, si el Congreso no se hallare reunido.

En todos estos casos el Consejo actúa como cuerpo deliberante prestando o rehusando su acuerdo al Presidente.

- c) El Consejo interviene:
1. En la elaboración de ternas para jueces.
  2. En la elaboración de ternas para arzobispados, obispados y dignidades de las Iglesias Catedrales.
  3. Tiene además derecho de moción para la destitución de Ministros, Intendentes, Gobernadores y otros empleados delincuentes, ineptos o negligentes.

### **Atribuciones Judiciales**

Como tribunal conoce:

1. En las materias de patronato que se reducen a contenciosas.
2. En conflictos de competencia entre autoridades administrativas y en las que ocurran entre éstas y los Tribunales de Justicia.
3. En juicios de desafuero contra Intendente y Gobernadores de Plaza.

Como puede verse las atribuciones del Consejo son de indudable importancia en la vida política nacional. Cabe agregar a este respecto, que de acuerdo a la constitución de 1833, el Presidente de la República, cuenta con 21 atribuciones, taxativamente enumeradas, de las cuales 8 debe ejercerlas en conjunto con el Consejo de Estado, otras 6 con el Congreso Nacional y 7 las ejerce por si solo, sin perjuicio de consultar al Consejo.

Al efectuarse un juicio valorativo de las competencias del Presidente de la República, se puede afirmar que las atribuciones más importantes que le confiere la Constitución las debe llevar a cabo con el Consejo de Estado. Es evidente la trascendencia del organismo y la importancia que el propio Presidente de la República le asigna. A este respecto se ha establecido que los primeros mandatarios del período, asistieron a más del 90% de las reuniones del Consejo. De acuerdo a la Constitución el Jefe de Estado

preside el Consejo; sin embargo, curiosamente las actas del Consejo no consignan su intervención, sino sólo su asistencia. En una oportunidad, en los 30 años que comprende esta investigación, el Presidente Balmaceda dejó constancia de su opinión en el acta del Consejo.

En relación con la postura del Consejo frente al Presidente, se puede afirmar que en el período comprendido entre 1861 y 1874, el Consejo de Estado manifiesta una constante adhesión al presidente. Esta situación no llama la atención, pues todos sus miembros son nombrados directamente por el mandatario, y, por tanto, son funcionarios de su exclusiva confianza. En virtud a ello es frecuente encontrar noticias en la prensa como la siguiente "El Señor Ministro de Justicia presentó redactada la sentencia relativa al desafuero del ex gobernador de Vallenar Don Natalio Lastarria, la cual fue aprobada"<sup>7</sup>.

En este período las resoluciones del Consejo de Estado se acordaban por unanimidad y favorecieron invariablemente al poder ejecutivo, aunque en algunas ocasiones, dichos acuerdos fueron abiertamente inconstitucionales. Un ejemplo de lo recientemente expuesto se manifiesta en un conflicto de competencias en el que están involucrados el Juez de Letras de Santiago y el Intendente de la Capital. El Intendente era Consejero de Estado y no se declaró inhabilitado para conocer de la causa, participando en el fallo que pronunció el Consejo. La resolución evidentemente favoreció al Intendente.

El Mercurio de Valparaíso dice en 1864, "El Gobierno, como está visto se compone de una misma e idéntica autoridad con sus Ministros y Consejeros de Estado, era una sola individualidad política dirigida por la voluntad del Presidente"<sup>8</sup>.

Bastante antes de la reforma de 1874, la opinión pública chilena, a través de la prensa, cuestiona la existencia del Consejo de Estado, considerado como un apéndice monárquico que no se concilia con la organización política republicana. Repetidamente aparece en los periódicos la idea de supresión de este organismo, o al menos de su radical transformación.

A este respecto El Mercurio de Valparaíso en 1868 expresaba "... El Consejo compuesto por altos funcionarios que la constitución designa y el Presidente nombra, no puede ser estimado como una garantía contra los abusos del poder" ... "¿No sería más provechoso para el país que el Consejo de Estado, se compusiera de hombres cargados no de años y

<sup>7</sup> El Mercurio de Valparaíso, 20 de Diciembre de 1864

<sup>8</sup> El Mercurio de Valparaíso, 23 de Abril de 1868, pág. 2

honores, sino en ciencia, de conocimientos especiales en todas las ramas de la administración?"<sup>9</sup>.

Finaliza la crónica diciendo que esta institución es un verdadero plagio hecho a la monarquía por los constituyentes de 1833

Prestigiados constitucionalistas como Carrasco Albano en su obra "Comentarios a la Constitución de 1833", califican al Consejo como "ente burocrático" entorpecedor de la marcha expedita de la administración pública" es partidario en síntesis, de su supresión del sistema jurídico chileno. Sin embargo, a pesar de estas opiniones en contra del Consejo de Estado, motivadas por el afán de liberalización de las instituciones políticas, el Consejo sobrevive hasta 1925.

Al reformarse la composición del Consejo de Estado en 1874 se logra a medias la pretensión de muchos, que era terminar o disminuir el influjo del Presidente de la República sobre una institución que influye y tiene peso en el ejercicio del poder público.

Cuando se discute la reforma constitucional en el Seno del Congreso, los parlamentarios que impulsan la enmienda, ven con esperanza la futura independencia del Consejo. El senador Pedro Félix Vicuña señala: "Veréis que el aumento de 6 consejeros más, emanados del cuerpo legislativo da mayor legalidad e importancia al Consejo y os penetraréis que debiendo reunirse los 2/3 para declarar un estado de sitio, siempre obtendrán mayoría los que el cuerpo legislativo hubiere nombrado sobre los cinco que el gobierno hubiere elegido"<sup>10</sup>.

El senador Melchor Concha de Santiago en la misma sesión agrega: "De la formación del Consejo de Estado depende que el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República sea meditado y consulte mejor el interés público..."<sup>11</sup>.

Lejos de las esperanzas abrigadas por los reformadores y a partir de 1874, en un proceso ascendente, el Consejo de Estado va paulatina pero sólidamente asumiendo más facultades. Si hasta esa fecha tuvo importancia en la vida institucional, a partir de ese momento su gravitación aparece más marcada, pues asume todas las atribuciones que constitucionalmente se le asignan, transformándose en un verdadero apoyo a la gestión gubernativa y no pocas veces para legitimar el actuar no siempre ajustado a derecho del Presidente de la República. Por otra parte, el primer mandatario, que facultado constitucionalmente también para consultar a este organismo en todas las materias que estime conveniente, aprovecha de transformar al Consejo en una instancia burocrática, dilatoria y particularmente odiosa para

<sup>10</sup> La Unión, 13 de Abril de 1885, pág. 2.

<sup>11</sup> La Unión, 6 de Abril de 1874

los partidos y el Congreso. El Consejo mantuvo su apoyo irrestricto al Presidente, incluso en el contexto de la pugna entre el Poder Ejecutivo y Legislativo que se perfilaba cada vez con mayor virulencia.

En razón a estas circunstancias es que se desarrollan mecanismos de control del Congreso Nacional sobre el Consejo de Estado, especialmente a través de sumarios abiertos en ambas cámaras, especialmente la de Diputados.

En los sumarios abiertos en la Cámara de Diputados para fiscalizar y frenar la colisión del Consejo de Estado con los fraudes electorales, ciertos consejeros que reunían la doble calidad de parlamentarios y consejeros, mantuvieron con pasión una postura en defensa del Presidente de la República y del propio Consejo.

Otro gran fiscalizador y denunciador del actuar del Consejo de Estado fue la prensa, que representando diversas corrientes de opinión, ataca la existencia y proceder del Consejo de Estado. Sólo los diarios oficialistas como "La Patria" que se mantuvo fiel a su postura hasta fines del Gobierno de Balmaceda, tiene una actitud favorable a la existencia de este organismo. Otros diarios en cambio, como "La Unión" de Valparaíso, lo califican de "impúdico y perpetuo amparador de los crímenes políticos y juntamente aparatorío fantasma que da aires de responsabilidad y solidaridad a los caprichos personales del Presidente de la República"<sup>12</sup>.

Respecto de las resoluciones pronunciadas por el Consejo de Estado durante el período comprendido entre 1874 y 1891, se puede afirmar que revisadas las actas del Consejo, ninguna de ellas fue contraria al interés del Presidente de la República. Si bien a partir de la reforma hubo una cierta disidencia, ésta fue siempre de carácter particular, pues, aprobándose por mayoría de votos las resoluciones, los consejeros contrarios al gobierno no lograron nunca la mayoría ni modificar la obsecuencia del Consejo con las pretensiones presidenciales. Los votos de minoría aparecían consignados en las actas del Consejo, pero las resoluciones definitivas no se veían afectadas por ello.

Generalmente esta disidencia formal era de uno de los consejeros, llegándose en muy pocas ocasiones a elevarse ese número a cuatro; discrepancia que tampoco afectó la resolución definitiva.

Los desacuerdos al interior del Consejo en este período fueron reducidas en número, además de discontinuos. Quizás los desacuerdos particulares más importantes se constatan durante el Gobierno de Balmaceda.

---

<sup>12</sup> La Unión, 24 de Mayo de 1884, pág. 2.

Estos desacuerdos parciales en el seno del Consejo, permiten demostrar que la mayoría numérica de los representantes del Congreso, es sólo una ventaja formal, pero en la práctica no constituye una masa organizada y, además, no logra producir una presión partidista en el Consejo de Estado. Las intervenciones de estos parlamentarios-consejeros, permite afirmar, además, que los partidos políticos del siglo XIX no fueron entidades disciplinadas ni respondieron a una orgánica determinada. Tampoco actuaron en forma claramente concertada en el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado fue un instrumento del Presidente de la República que le permitió incluso legitimar actos de dudosa juridicidad. Esta situación se manifiesta fundamentalmente en materias de indulto y desafuero.

En materia de indultos citaremos un caso ocurrido en 1885, que tuvo especial cobertura periodística y que indica la utilización que el Jefe de Estado hacía del organismo. Al respecto, en una sesión realizada extraordinariamente en día domingo, los consejeros tratan el indulto de Don Silverio Brañas, presidente de la junta de mayores contribuyentes de Talcahuano, que había cometido delitos electorales, siendo condenado a prisión y a pagar una multa por sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción.

La Unión de Valparaíso expresa: "La sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción que condena a Don Silverio Brañas, y a la mayoría de 24 contribuyentes de Ancud, por delitos electorales, había alumbrado con un rayo de esperanza la fatigas y los desencantos de aquellos que están empeñados en hacer efectivas las responsabilidades legales..."

... "El Consejo de Estado no ha tardado en apagar esa luz, y encubrir con el manto de impunidad a los culpables. Convocado apresuradamente en domingo, los días en que nunca hasta hoy se había reunido, ni aún en los tiempos de guerra, y dando un pretexto cualquiera a esa convocatoria, el Consejo se ocupó casi exclusivamente en discutir y acordar el indulto para el señor Brañas y para la totalidad en masa de los condenados de Ancud, ¿por qué esa precipitada sesión se pregunta el diario?

"Por una razón sencilla y omnipotente: porque el candidato a cuyo favor se había cometido los delitos de Ancud era Don Domingo Santa María, hijo del Presidente de la República. Se hacía urgente, a todo trance, sin respetar las leyes divinas ni humanas que los que habían delinquido a favor del delfín, no sufrirán ni siquiera un día de prisión"<sup>13</sup>.

Ese mismo año, otro escándalo sacude al país. Habían sido robados los Registros Electorales, descubriéndose al ladrón, el cual es sentenciado

<sup>13</sup> La Unión. 13 de Mayo de 1885, pág. 2

por los Tribunales de Justicia a 5 años de prisión. Comenzó enseguida a especularse: "Queda la sentencia de penúltima instancia, la de la Corte Suprema, y sobre ella la tercera, instancia abierta recientemente para los delitos políticos, la del Consejo de Estado"<sup>14</sup>.

Así sucedió efectivamente, el Consejo de Estado concedió el indulto.

Por otra parte, en materia de desafueros contra Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, el Consejo de Estado favoreció al ejecutivo.

A vía de ejemplo entre 1884 y 1890 el Consejo conoció de 22 solicitudes de desafuero por excesos cometidos por Intendentes y Gobernadores, sólo se acogieron favorablemente 4 que no atentaban contra intereses del Gobierno.

Respecto de otra facultad del Consejo de Estado como es la confección de ternas para jueces, el Diario "La Unión de Valparaíso" recogiendo una queja del Senador Sr. Walker Martínez, quien había expresado que los conservadores habían sido excluidos de los cargos judiciales, efectúa un análisis sobre esta materia y establece que el Consejo de Estado no daba garantías acerca de la organización de poder judicial, pues las ternas del organismo, estaban exclusivamente conformadas por abogados adscritos al régimen. De aquí que se buscara, como solución establecer un tribunal superior, que pudiera ofrecer sólidas garantías y una forma legal de anular la acción del Consejo de Estado y por ende, del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>.

Otro tema en el que le cabe intervenir al Consejo es en materia de conflictos de competencia entre las autoridades administrativas y, fundamentalmente, las que se generan entre éstas y los Tribunales de Justicia. Es preciso destacar que en esta importante atribución, el Consejo resuelve invariablemente a favor de las autoridades administrativas, toda vez que está comprometido el interés del poder ejecutivo. Durante la administración Balmaceda ocurre un conflicto de competencias respecto de una materia a la cual el Presidente otorga indudable importancia: el problema salitrero.

Demás está explicitar que dentro de la política salitrera de Balmaceda, éste se manifiesta contrario a la existencia de monopolios.

El problema comienza por los reclamos efectuados por J. North, debido a la rescisión de contratos de concesión de construcción de líneas férreas, firmados con el gobierno del Perú. El gobierno de Santa María declaró rescindir tales contratos y Zegers, a la sazón consejero y abogado de North, entabla demanda contra el fisco ante los tribunales, trabándose una

<sup>14</sup> La Unión. 24 de Mayo de 1885, pág. 2

<sup>15</sup> La Unión. 2 de Abril de 1892, pág. 2

contienda de competencia entre el poder ejecutivo y judicial, resuelta por el Consejo de Estado a favor del fisco, con un voto en contra, el de Zegers.

En las postrimerías del Gobierno de Balmaceda se produce la etapa en que el Consejo de Estado recibe los más fuertes ataques de la prensa, incluso de parte de aquella que hasta 1889 había ostentado la calidad oficialista, como el diario "La Patria", que paulatinamente cambia su postura frente al Presidente. Durante esta fase de la vida institucional, la disidencia se hace más fuerte al interior del Consejo pero no llega a constituir mayoría resolutoria.

En 1889 "El Heraldo", diario radical, considera que el Consejo de Estado es el mejor guardián de las prerrogativas presidenciales y cualquier reforma constitucional debe contemplar su supresión: "sólo se alcanzará la independencia del tercer poder del Estado, el día en que la presentación se haga sin la antecámara obligada de una Corporación del Presidente, que lejos de servir para la mejor selección de candidatos, sólo conduce a una aminoración de la responsabilidad de los demás funcionarios que intervienen en ella<sup>16</sup>.

La situación política se va tornando cada vez más crítica al finalizar el año 1890 y por tanto de difícil manejo para Balmaceda, quien busca estrategias para eludir las resoluciones adversas, para lo cual maneja la inasistencia a las sesiones de aquellos consejeros adictos, y para que las reuniones no se llevan a cabo por falta de número.

Para efectos de controlar la supremacía presidencial en el Consejo, el Primer Mandatario incluso procede a destituir a uno de los consejeros, Juan Achurra, eclesiástico que había llegado al Consejo por designación presidencial. La razón de su destitución fue haberse opuesto a la política del gobierno y, fundamentalmente, según la prensa opositora, por haberse negado en dos oportunidades a incluir en la terna de jueces a los amigos de Balmaceda. La prensa reaccionó antes esta destitución "Su excelencia no quiere en su consejo hombres que tengan dignidad, pensamiento, juicio y conciencia personal y, por eso, cuando la descubre los expulsa; quiere instrumentos dóciles, servidores y sumisos, aduladores que nunca se cansan de doblar la cintura y de batir el incensario, porque el señor Achurra no llenaba esas condiciones, ha caído sobre él una separación que lo enaltece. S.E. anda a esta hora buscando un eclesiástico en dignidad para ofrecerle el puesto que con la separación de Achurra ha quedado vacante. Muy seguro parece de encontrarlo, pero ¿lo encontrará? Por el honor de la Iglesia y el sacerdocio chileno deseamos vivamente que no lo encuentre" <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> El Heraldo, 1 de Mayo de 1889

<sup>17</sup> La Patria, 14 de septiembre de 1890

Efectivamente fue muy difícil encontrar un reemplazante para el consejero separado de su cargo. El Presidente se lo ofreció a Solís de Ovando (canónigo) y Grosi (presbítero), quienes se negaron rotundamente a aceptar.

Finalmente, el 23 de noviembre de 1890, el Jefe de Estado nombra al arcediano en la Diócesis de la Serena Sr. Manuel García, lo que motivó otra polémica acerca de la constitucionalidad de aquel nombramiento, fundamentada porque no podía ejercer un cargo en Santiago alguien que tenía otra función pública fuera de la capital.

Respecto de la inconstitucionalidad en este nombramiento Rafael Egaña en su obra "Historia de la dictadura y la Revolución de 1891" hace referencia a la representación que hace la Comisión Conservadora al Presidente de la República respecto a la inconstitucionalidad de tal nombramiento "La comisión conservadora, en cumplimiento de los deberes que le impone el número uno del artículo 49 de la constitución, acuerda representar al Presidente de la República que el nombramiento del señor Arcediano de la Serena para consejero de Estado, en el carácter de dignidad eclesiástica, es contrario a los artículos 23, 72 y 103 de la constitución" <sup>18</sup>

Además de esta situación de conflicto, se producen otras situaciones inéditas, primeramente que el juramento de García en el Consejo de Estado se verifica con un quórum de sólo 5 miembros, lo que es contrario al reglamento de la institución, que establece un número de 7 integrantes para conformar tal quórum y, por otra parte, por vez primera el Presidente de la República increpa a un consejero, situación que se consigna en el acta, expresándole al consejero Señor Altamirano, que su actitud es abiertamente inconstitucional, por pretender limitar atribuciones exclusivas del Jefe de Estado en el nombramiento de funcionarios de su confianza.

Podemos señalar que éste fue el último intento de Balmaceda por mantener inclinada la balanza a su favor en el Consejo de Estado. El autor Fanor Velasco, consigna en su obra "La Revolución de 1891": "La verdad es que la administración no cuenta hoy con simpatías entre importantes órganos colegiados. El Congreso está clausurado, porque la mayoría es adversa. El Consejo de Estado no se reúne porque los bandos se encuentran en equilibrio" <sup>19</sup>.

Manuel Rivas Vicuña en su obra "Historia política y parlamentaria de Chile", transcribe un acta del Congreso de fecha 1° de enero de 1891, que consigna lo siguiente respecto del Presidente Balmaceda y el Consejo de Estado:

<sup>18</sup> Rafael Egaña, **Historia de la Dictadura y la Revolución de 1891**, pág. 231.

<sup>19</sup> Diario Oficial, 13 de diciembre de 1890 N°400

1. "Que el Presidente de la República Don José Manuel Balmaceda está absolutamente imposibilitado para continuar en el ejercicio de su cargo y en consecuencia que cesa en él desde este día".
2. Que están igualmente imposibilitados para reemplazarlo en su cargo sus Ministros y los Consejeros de Estado, que han sido cómplices en los atentados contrarios al orden constitucional y en consecuencia designaron a Jorge Montt para que coadyuve a las acciones del Congreso a fin de restablecer el imperio de la Constitución.

A pesar de lo anterior, en el curso de 1891, el Consejo de Estado vuelve a reunirse, ya no con los integrantes opositores, quienes se marginan, y hasta junio de aquel año, Balmaceda gobernó con un Consejo de Estado incompleto, pero siempre fiel y que otorgará al menos una apariencia de legalidad a la gestión presidencial durante gran parte de la cruenta Guerra Civil.