

MONARQUIA Y ESTADO EN CHILE

BERNARDINO BRAVO LIRA

Profesor titular de Historia del Derecho
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

SUMARIO

- I. Los reinos de Indias. El Estado indiano. II. El Estado de Chile bajo la Monarquía. III. El Estado de Chile, sucesor de la monarquía. IV. El Presidente en el Estado constitucional chileno. V. Portales. V.. Conclusión.

En Chile se habla poco de la monarquía. Hasta el punto de que aún personas que han completado sus estudios básicos o medios no tienen claro que antes de la independencia Chile fue por más de 270 años un reino.

De esta época queremos ocuparnos aquí para ver cómo en el curso de ella la monarquía contribuyó a formar el Estado de Chile.

I. LOS REINOS DE INDIAS. EL ESTADO INDIANO

Los tres siglos durante los cuales Chile formó parte de la monarquía española se englobaban hasta hace algunas décadas bajo el nombre de Colonia. Pero hace cerca de medio siglo se descubrió, por mejor decir, se redescubrió, lo que para los hombres de la independencia era claro e indiscutible: que según la expresión de Levene, *las Indias no eran colonias*.

Es decir, no eran territorios políticamente dependientes de una potencia extranjera, sin gobierno, instituciones, ni derecho propio. Por el contrario, América española y Filipinas constituían lo que hasta la independencia se llamó los Reinos de Indias. Estos reinos eran similares a los otros de la Monarquía, situados dentro de la península Ibérica, como Castilla, Aragón y Navarra, o fuera de ella como Nápoles, Ducado de Milán o los estados de Flandes.

Así como a ninguno de estos reinos se les califica de colonias, tampoco corresponde hacerlo con las Indias. No hay que dejarse engañar por una ilusión óptica. Ciertamente los órganos supremos de gobierno tenían su sede junto al rey y por tanto, en España, muy lejos geográficamente de las Indias. Pero esto no significa que los reinos carecían de un gobierno propio distinto del de España ni menos que estuvieran sometidos al gobierno de España.

Hay, pues, un Estado indiano cuya pieza clave fue el Real y Supremo Consejo de las Indias, instituido por Carlos v, en 1524.

Esta fecha es importante, porque desde ella los reinos de Indias se igualan política e institucionalmente a los dos principales de la monarquía: Castilla y Aragón. Hasta entonces éstos eran los únicos reinos para cuyo gobierno había un consejo. Treinta años después de fundado el Consejo de Indias se erigieron los destinados a otros reinos europeos de la monarquía: el de Flandes en 1555 y el de Italia en 1556. En cuanto a Navarra y Portugal, mantuvieron el suyo cuando se incorporaron a la Monarquía en 1512 y 1580.

El nombre del Consejo indica su jerarquía. Al igual que el de Castilla se llama Real y Supremo. Real significa que tiene la misión de asistir directamente al rey con sus dictámenes. Supremo, quiere decir que es el más elevado, sin que exista otro por encima de él.

Estamos, pues, ante uno de los pasos más decisivos en la configuración de los reinos de Indias bajo una forma estatal. A partir de 1524 tienen gobierno propio, distinto al de los otros reinos de la monarquía. Conviene recordar que para estas fechas aún no se había emprendido la conquista del Perú y acababa de realizarse la de México, de suerte que las Indias eran poco más que las Antillas, México y Panamá.

Por medio del Consejo el rey se comunicaba con las instituciones y oficiales establecidos en Indias. Allí había surgido muy pronto una compleja organización propia, calcada sobre la de Castilla, pero adaptada a las nuevas necesidades y aspiraciones. Dentro de ella se distinguen los cuatro grandes ramos de la gobernación temporal, que dan origen a otras tantas divisiones territoriales e institucionales: gobierno, justicia, guerra y hacienda.

Para efectos políticos, las Indias se dividen en gobernaciones a cargo de un oficial unipersonal llamado gobernador. Para fines ju-

diciales la división se hace por distritos, a cargo de un cuerpo formado por varios letrados, de la Real Audiencia. Para efectos militares, la división se hace por capitanías generales a cargo de un oficial unipersonal, el capitán general. Finalmente, para efectos fiscales, las Indias se dividen en Cajas Reales, a cargo de cuatro oficiales reales. La erección posterior de los virreinos no alteró esta organización.

Con la erección del Consejo de Indias y de las instituciones con sede en América en el período 1492-1524 se sentaron las bases del Estado indiano. Cuando Chile se incorporó a la monarquía, lo hizo conforme a este esquema fundamental ya definido.

II. EL ESTADO BAJO LA MONARQUÍA

No raramente se oye preguntar si Chile era una capitanía general o una gobernación. A la luz de lo dicho la respuesta es muy simple. Depende del punto de vista que se tome. Para efectos políticos era una gobernación y para efectos militares, una capitanía general. Pero hay que agregar que en Chile coinciden los límites geográficos de la gobernación y de la capitanía general, por lo cual en muchos casos da lo mismo hablar de una u otra. Además, ordinariamente los oficios de gobernador y de capitán general se acumulan en la misma persona.

La gobernación y la capitanía general se fundaron en Chile en tiempos de Valdivia y fueron confirmadas en nombre del rey, por La Gasca en 1548.

Los primeros oficiales de las Cajas Reales de Chile fueron designados por Valdivia en 1541, año en que también se nombraron los dos primeros alcaldes de Santiago, encargados de la justicia de primera instancia dentro de la ciudad.

Pero la institución de la judicatura chilena se completa sólo a comienzos del siglo XVIII, con la instalación de la Real Audiencia de Santiago. Con ello quedó también completa la organización estatal de Chile.

En el curso del siglo XVIII, en gran parte por influjo de la ilustración, se añade a estos fines del Estado toda una nueva dimensión: la de crear y promover la felicidad pública. En este sentido, gobernar no se entiende ya únicamente como regir con justicia, sino

también desplegar una acción realizadora en busca del bien y de la prosperidad pública.

A esta dilatación del ámbito de acción del Estado corresponde una transformación institucional del mismo. En función de la nueva preocupación por la felicidad pública se conforma poco a poco un conjunto de oficinas que constituyen la Administración.

En el gobierno central de la monarquía se establecen las secretarías del despacho o ministerios cuyos titulares impulsan y dirigen desde arriba la gestión de las demás oficinas y son directamente responsables de ella ante el monarca.

Los asuntos de Indias corresponden primero a una y luego a dos secretarías especiales hasta 1790. Entonces se suprimen esas secretarías y se establece un gobierno común para toda la monarquía a través de cinco secretarías, a saber, Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. En dos de ellas hay oficinas separadas para los asuntos de España e Indias. Ese mismo año 1790 se constituye el Consejo de Gabinete integrado por los titulares de las cinco secretarías y presidido por el rey. Aparece así lo que será el núcleo superior del Estado en España e Indias y también en otros Estados europeos.

En América se reorganiza también el aparato estatal en dos sentidos. Por una parte, se tiende a unificar los asuntos de cada territorio bajo las autoridades residentes en él. De este modo, se refuerza la autonomía recíproca entre los diversos gobiernos. Así se erigen como virreinos Nueva Granada y Buenos Aires, se transforma a Venezuela en intendencia independiente y se acentúa la autonomía de los gobiernos de Cuba, Guatemala, Quito y Chile.

Por otra parte, se sientan en cada uno de estos países las bases de la administración. En Chile, concretamente, se forma un conjunto nada despreciable de oficinas, con planta permanente de empleados dotados con sueldo pagado por las Cajas Reales. Entre ellas están la Secretaría de la gobernación, que es antecesora inmediata de los actuales ministerios; la Contaduría Mayor de Cuentas, que lo es de la actual Contraloría General; la Tesorería General del Ejército y Real Hacienda y la Administración General de Aduana, que también tienen continuadores; la Real Casa de Moneda, que subsiste hasta hoy; la Renta del Tabaco, que desapareció en el siglo XIX, y demás.

Del siglo XVIII es también el régimen de intendencias que se implantó poco a poco en los distintos países de América española. En Chile se introdujo en 1786, es decir, hace casi dos siglos y aún subyace a la reciente regionalización, cuyos pilares son precisamente el intendente y la provincia, dos elementos básicos introducidos por la ordenanza de intendentes.

III. EL ESTADO DE CHILE, SUCESOR DE LA MONARQUÍA

El Estado forjado por la monarquía no desapareció con la independencia. Antes bien, las instituciones políticas y administrativas indígenas sobrevivieron al fin de la monarquía y fueron un factor de estabilidad para los Estados sucesores.

Esto es particularmente válido para Chile, donde, como es sabido, la anarquía que siguió a la independencia no tuvo ni los caracteres de violencia ni la duración que en otros estados sucesores de la monarquía, y se superó, por obra de Portales, bajo formas constitucionales, pero sobre la base de las antiguas instituciones.

IV. EL PRESIDENTE EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL CHILENO

Así encontramos en el Estado constitucional chileno un jefe de estado con algunos rasgos monárquicos. Desde luego, el presidente se convierte a partir de 1830 en una figura impersonal, parecida al rey, primer servidor del Estado de la fase final de la monarquía. Por otra parte, se le otorga la doble calidad de jefe supremo de la nación y de cabeza de la administración y gobierno del Estado, que la Constitución brasileña de 1824 reconocía al emperador. De sus poderes se dice lo mismo que la constitución española de 1812 decía de los del rey: "su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la constitución y las leyes".

Además, durante su período, el presidente no está sujeto a responsabilidad ante órgano constitucional alguno. Sus deberes re-

cuerdan los deberes del rey. Según la fórmula de juramento prescrita en la constitución de 1833 son observar y proteger la Religión Católica, Apostólica y Romana; conservar la integridad y la independencia de la república; y guardar y hacer guardar la constitución y las leyes. Se compendian, pues, en una trilogía Dios-Patria-Ley. Además, se rodea al presidente de un aparato exterior que recuerda el de la realeza. Signos de su dignidad son, como hace notar Fernando Silva, el dosel de terciopelo rojo, llamado "dosel del Estado" y el simbólico sillón dorado.

Pero, el ejercicio de estos inmensos poderes no queda entregado a las solas luces del presidente y de sus allegados. Junto al Presidente se establece un cuerpo consultivo, el Consejo de Estado, que cumple un papel en cierto modo similar al del Consejo de Indias junto al rey o al de la Real Audiencia junto al gobernador. Esta asimilación se hizo en el derecho de la época y así se entendió que allí donde las antiguas leyes de Indias, que seguían vigentes, exigían que se consultara al Consejo de Indias, se debía consultar ahora al Consejo de Estado.

Entre todas las oficinas establecidas en el siglo XVIII, tal vez la que tuvo mayor desarrollo en el Estado constitucional fue la Secretaría de la Gobernación, origen de todos los ministerios hasta hoy. Dividida primero en dos, una para asuntos de hacienda y la otra para los demás, se dividió luego en tres y a partir de 1837 en los cuatro ministerios clásicos, que, no deja de ser sugerente, corresponden a los cuatro ramos del gobierno en la época indiana: Gobierno, Justicia, Hacienda y Guerra. Los ministros forman un gabinete bajo la presidencia del Jefe de Estado, como en los últimos tiempos de la monarquía.

Pero las instituciones políticas fueron las que experimentaron mayores cambios a raíz de la independencia y, sobre todo, de la adopción del constitucionalismo. Se pasó del Estado absoluto al Estado constitucional, de la monarquía a la república, con el consiguiente reajuste institucional. La judicatura y la administración subsistieron mucho mejor. La razón es muy simple: El Estado constitucional necesitaba de ambas, de suerte que se apoyó sobre las instituciones que provenían de la época de la monarquía.

V. PORTALES

Tal vez quien mejor comprendió esta situación fue Portales. Su actuación fue eminentemente realista, fundada en una clara visión de los problemas y posibilidades del Chile de su tiempo. Entendió que la verdadera exigencia del momento era establecer un nuevo régimen de gobierno y no lanzarse en una carrera loca por reformas de todo género. Para ello no acudió Portales a las doctrinas del constitucionalismo clásico, de raíz extranjera, sino a la experiencia institucional del Chile indiano, que, por otra parte, tenía bien cerca, pues su padre había sido superintendente de la Real Casa de Moneda. De ahí tomó la imagen de un gobierno fuerte, realizador, situado por encima de teorías y banderías; el ideal del servicio al Estado, que viene a ser una nueva versión del servicio al rey; la forma impersonal de gobierno, basada en el respeto de las leyes y de las instituciones y la exigencia de que los funcionarios fueran en el ejercicio de su cargo modelos de probidad y corrección. Por eso, el llamado régimen portaliano y el llamado Estado portaliano no son, en último término, sino una nueva versión actualizada del régimen y del Estado indiano.

Lo anterior no disminuye en nada la grandeza de la obra de Portales. El Estado constitucional que él consolidó en Chile difiere no poco de su antecesor el Estado indiano. El gran mérito de Portales consistió, precisamente, en hallar una manera práctica de hacer compatible la subsistencia de un gobierno eficaz, como el que había existido en la época indiana, con el funcionamiento normal del Parlamento, encargado de regular su gestión.

VI. CONCLUSIÓN

La formación del Estado de Chile no ha recibido la atención que merece. Propios y extraños coinciden en destacar con una mezcla de asombro y de admiración la solidez institucional de Chile a lo largo del siglo XIX y en el siglo XX.

Esta estabilidad que a muchos ha parecido un milagro dentro de Hispanoamérica, tiene, sin embargo, una explicación. A ella no es extraña la continuidad institucional del Estado de Chile desde sus orígenes en el siglo XVI hasta hoy.

Esta continuidad no se quebró en la independencia, aunque ella supuso una grave crisis institucional. Así, pues, como hemos intentado hacer ver a lo largo de esta exposición, las instituciones estatales indianas subsistieron después de la separación de Chile de la monarquía. El Estado sucesor retuvo en general las instituciones que había tenido dentro de la monarquía.

En sus elementos fundamentales el Estado de Chile es obra de la monarquía. Por eso podemos concluir que la estabilidad institucional de la que con justa razón se enorgullece nuestro país es en buena parte un don de la monarquía, del que Chile ha sabido sacar los mejores frutos.