



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Muñoz León, Fernando

ÁRBOL GENEALÓGICO DEL CONSEJO DE ESTADO: EL CONSTITUCIONALISMO AUTORITARIO
EN NUESTRA HISTORIA

Ius et Praxis, vol. 16, núm. 2, 2010, pp. 211-248

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19715603008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Revista Ius et Praxis, Año 16, Nº 2, 2010, pp. 211 - 248
ISSN 0717 - 2877
Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
"Árbol genealógico del Consejo de Estado:
El constitucionalismo autoritario en nuestra historia"
Fernando Muñoz León

ÁRBOL GENEALÓGICO DEL CONSEJO DE ESTADO: EL CONSTITUCIONALISMO AUTORITARIO EN NUESTRA HISTORIA*

GENEALOGICAL TREE OF THE COUNCIL OF STATE: AUTHORITARIAN
CONSTITUTIONALISM IN CHILEAN HISTORY

FERNANDO MUÑOZ LEÓN**

RESUMEN

La apelación al prestigio y la experiencia crea una cierta continuidad histórica entre diversas instituciones: la Real Audiencia, el Consejo de Estado, y los senadores "institucionales" y por "derecho propio". Este trabajo se enfoca en el discurso que articula y unifica estas distintas formas institucionales a lo largo de buena parte de la historia de Chile, sugiriendo un contexto para el estudio del constitucionalismo autoritario chileno.

ABSTRACT

An appeal to prestige and experience creates a historical continuity between various institutions: the Royal Audiencia, the Council of State, and the "institutional" and for-life senators. This work focuses on the discourse that articulates and unifies these various institutional forms throughout Chilean history, suggesting a context for the study of Chilean constitutional authoritarianism.

PALABRAS CLAVE

Historia Constitucional, Autoritarismo, Consejo de Estado

KEY WORDS

Constitutional History, Authoritarianism, Council of State

I. EL CONSTITUCIONALISMO AUTORITARIO CHILENO

Existe en la historia constitucional chilena una hebra, tradición, o elemento de continuidad claramente reconocible: el constitucionalismo autoritario. A grandes rasgos, el constitucionalismo autoritario chileno enfatiza la mantención del orden social antes que la expansión de las libertades públicas o de la justicia

* Trabajo recibido el 7 de septiembre y aprobado el 12 de octubre de 2010.

** Abogado, Universidad Católica; Máster y Candidato a Doctor en Derecho, Universidad de Yale; Profesor de Derecho Constitucional y de Sociología del Derecho, Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: fjmunoz@gmail.com.

social; prioriza la continuidad histórica por sobre la experimentación institucional, y considera a la propiedad y las formas de sociabilidad desplegadas en torno a ella –la familia, la empresa– como pilares de la sociedad chilena, otorgándole resguardo frente tanto a su redistribución como su dilapidación.

El constitucionalismo autoritario chileno se ha expresado en la práctica constitucional, configurando la realidad histórica de diversas instituciones. También ha jugado un papel en el plano del discurso constitucional, dando forma a aserciones –sistemáticamente articuladas– sobre la manera adecuada de entender y poner en acción dichas instituciones. A manera ejemplar podríamos decir que la práctica asociada al constitucionalismo autoritario ha tenido por objeto organizar el poder político alrededor de la Presidencia de la República en detrimento del Congreso;¹ que ella ha buscado asignar a la judicatura un rol central en la protección de la propiedad, y vincular estrechamente la legitimidad de los gobiernos a su capacidad de garantizar lo que considera como el buen orden social. En todos estos ámbitos² es posible establecer fácilmente líneas de continuidad a lo largo de nuestra historia constitucional, así como identificar razones contextuales para los casos en que dicha continuidad se ha visto modificada.

En este estudio quiero llamar la atención sobre la existencia de una centenaria continuidad en la organización y ejercicio del poder público chileno a través de la apelación a la experiencia y la autoridad como fuente de legitimidad gubernativa. Como veremos, la invocación de una pretendida superioridad cognoscitiva³ puede tomar diversas formas. En el caso del constitucionalismo

¹ Convergiendo, es necesario reconocerlo, con otras tendencias constitucionales. Justo es decir que el Presidencialismo durante la vigencia de la Constitución de 1925 fue fuertemente impulsado por los gobiernos de Juan Antonio Ríos, Eduardo Frei, y Salvador Allende. El constitucionalismo autoritario, no obstante, precede históricamente al presidencialismo eficientista de estos gobiernos reformistas, y su compromiso con el presidencialismo es filosóficamente más sólido.

² Sobre la práctica constitucional y las demandas que plantea su estudio, he escrito en *La necesidad de redefinir el contenido y perspectiva del estudio del derecho constitucional: complementando la dogmática jurídica* (ponencia presentada al *III Encuentro Nacional de Profesores Jóvenes de Derecho Constitucional*, en preparación para su publicación). He abordado el concepto de discurso constitucional y sus características en *Autonomía y Responsividad: de la teoría a la ética profesional y la adjudicación* (*Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, N° 2, 2011, en preparación).

³ Hable de superioridad *cognoscitiva* en lugar de superioridad *epistémica*, usando un término en boga, porque quiero indicar la posesión no de superiores capacidades para conocer sino que de un mayor acervo de conocimientos. Por razones que explico en *Autonomía y Responsividad: de la teoría a la ética profesional y la adjudicación*, sostengo que el discurso de la autonomía del derecho –distinto, desde luego, del discurso constitucional autoritario– sí entraña una pretensión de superioridad epistémica; esto es, de la capacidad privilegiada de algunos –los juristas– de *comprender* los fenómenos jurídicos. Ambas son fórmulaciones de teorías elitistas. Véase DAHL, Robert, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989, pp. 53-82.

autoritario chileno ha tomado la forma de una invocación al *saber acumulado* asociados al desempeño de ciertas funciones ligadas a la judicatura, la administración pública, el ejército, y las altas autoridades eclesiásticas hasta la separación entre Iglesia y Estado en 1925; todos, estamentos considerados por el discurso constitucional autoritario como portadores de tradiciones históricas y dotados de un acceso privilegiado al ser nacional.

El discurso se distingue tanto de la gramática –set de reglas semánticas y sintácticas aptas para formular infinitas aserciones– como de la retórica –uso autocontenido de dichas reglas para formular aserciones posibles– por ser un uso efectivo de las reglas gramaticales y por estar conectado con la *realidad social*. El discurso se sitúa en la coyuntura entre retórica y práctica social, por así decirlo. Por ello, a menudo aquello que llamamos discurso entraña un planteamiento sobre la relación entre *conocimiento* y *poder*. El discurso constitucional autoritario no es excepción a ello. Así, a lo largo de nuestra historia constitucional, dicho discurso ha justificado diversas instituciones políticas. La primera de ellas, durante la larga época de dominio colonial, es la Real Audiencia. Con ocasión de la configuración de instituciones republicanas, la labor consultiva desempeñada por ella es asumida no por su principal heredera, la Corte Suprema, sino por el Consejo de Estado. A su vez, el desarrollo político del país paulatinamente va cuestionando el papel de esta institución, cuya relevancia va disminuyendo y sus funciones viéndose mermadas, hasta finalmente desaparecer en 1925 con la dictación de una nueva Constitución. A partir de ese momento el discurso constitucional autoritario encuentra nuevos canales de expresión en la crítica al ordenamiento instaurado por la nueva Constitución. Una vez que el colapso de la institucionalidad asociada a aquélla permite que grupos vinculados al discurso autoritario tomen el poder político, la figura institucional del Consejo de Estado reaparece junto a su labor consultiva. Sin embargo tal papel consultivo es, en una sociedad compleja, superfluo. Así, el camino para prolongar la relevancia institucional de los sectores históricamente asociados a la función consultiva es incorporarlos al Senado, donde de desempeñar labores a estas alturas meramente decorativas pasan a desempeñar un papel central en la determinación de las mayorías y minorías legislativas. La eliminación de los senadores institucionales y por derecho propio en la reforma constitucional de 2005 pone fin, por el momento, a esta específica hebra histórica del constitucionalismo autoritario chileno.

Debo enfatizar que la continuidad que exploro entre Real Audiencia, Consejo de Estado, y senadores institucionales y por derecho propio no es, como se argumentará a lo largo de este trabajo, *genética* (no sugiero que cada una de dichas instituciones haya sido creada explícitamente para reemplazar a la anterior) ni *funcional* (no sugiero que dichas instituciones hayan desempeñado

estRICTAMENTE LAS MISMAS LABORES), sino que, al decir de Foucault, *genealógica*; es decir, todas ellas han recurrido al mismo tipo de aserciones justificatorias, en nuestro caso a la invocación del saber y la experiencia asociados a ciertos estamentos tradicionales de la sociedad. El conjunto de dichas aserciones es, precisamente, el discurso constitucional autoritario. La identificación precisa de los sectores en cuestión varía a lo largo del tiempo, pero mantiene un parecido de familia bastante estable en torno a las instituciones eclesiásticas, militares, judiciales, y administrativas.

El eje en torno al cual se articula este discurso en el siglo XIX es la así llamada función consultiva, y que aparece como complemento de las tres funciones gubernativas clásicas (legislativa, ejecutiva, y judicial) del constitucionalismo liberal. Mediante ella, el constitucionalismo decimonónico establece un elemento de continuidad con la institucionalidad colonial. A su vez, tal experiencia institucional dejará tras de sí un discurso legitimador al cual recurrirá la institucionalidad autoritaria creada durante el Régimen Militar. El estudio de estas instituciones y los discursos articulados en torno a ellas nos provee de un prolegómeno al estudio en profundidad del discurso constitucional autoritario chileno; esto es, sirve como un trabajo preparatorio para enfrentar un tema que requiere una investigación más compleja.

La utilidad de estudiar historia constitucional es, en mi opinión, doble. Ciertamente, es una fuente para la hermenéutica jurídica: es el soporte del método de interpretación histórico, que atiende a la evolución de las instituciones jurídicas⁴. Pero también tiene una relevancia simbólica. La historia constitucional gira en torno a los principales hitos (continuidades y discontinuidades, conflictos y consensos) que configuran la historia de una nación. La construcción de nuestra identidad colectiva se sustenta en esos hitos y se manifiesta como una discusión constante sobre su significado; desde el momento en que alguno de esos hitos dejan de ser relevante para la forma en

⁴ Personalmente, soy partidario de un método histórico “amplio”, que apunte a la comprensión diacrónica de las instituciones jurídico-políticas. Me parece un error limitarle a la simple revisión de la “historia fidedigna” de la ley contenida en “la discusión habida en el Congreso al tiempo de tratarse el proyecto; los informes de las comisiones respectivas; las actas de las sesiones de los cuerpos legislativos y de dichas comisiones informantes”. DUCCI, Carlos, *Interpretación Jurídica*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997, p. 125. Más equívoco aún me parece recurrir a las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, la así llamada Comisión Ortúzar, para interpretar doctrinalmente la Constitución actualmente vigente. Dicha comisión operó con carácter consultivo, por lo cual no es para nuestra Constitución su órgano redactor ni aquél a quien le correspondió decidir sobre el contenido y forma de ella. Sus actas son muchas veces inadecuadas para explicar la estructura y significado de las disposiciones constitucionales actuales, dada la multiplicidad de cambios introducidos al texto preparado por dicha comisión y, lo más importante, están gobernados por un compromiso ideológico repudiado varias veces por la ciudadanía: la democracia protegida.

que un pueblo se entiende a sí mismo, podemos decir que estamos frente a una auténtica discontinuidad histórica⁵.

Es interesante destacar que en principio, la función consultiva podría presentarse de diversas formas; por ejemplo, como una reivindicación de los sectores profesionales o académicos que controlen las fuentes de conocimiento práctico o teórico en la sociedad.⁶ Sin embargo, dicho reclamo nunca ha tenido un rol preponderante en la historia constitucional de Chile; en cambio, lo que sí ha existido es esta pretensión de representación, participación y asesoría marcadamente tradicionalista en cuanto a los sectores que la invocan, y autoritaria en cuanto al fundamento filosófico de ella. Su presupuesto básico es la acumulación de prestigio por parte de estamentos de la sociedad que desempeñan labores socialmente valoradas y respetadas en las sociedades colonial y decimonónica y –con posterioridad a la “ruptura de los consensos” a fines de ese siglo– por aquellos sectores de la sociedad que se identificaran con la custodia del legado tradicional. Por esto, en términos epístémicos, el tipo de autoridad o saber socialmente reconocido que caracteriza a los órganos consultivos estudiados aquí no es de carácter constructivista o racionalista –como podría ser el que enarbolaran sectores profesionales o académicos– sino que acumulativo o *burkeano*; esto es, responde al saber acumulado de la tradición y la experiencia.

Antes de continuar, debo hacer una aclaración en cuanto al uso que le doy al concepto de “función”. Todas las funciones constitucionales que he mencionado, incluida por cierto aquella que he dado en llamar función consultiva, son construcciones teóricas que buscan explicar de manera analítica

⁵ Coincido en que “el conocimiento de la Historia Constitucional de un país forma la mentalidad de los juristas y en un sentido más amplio, de los ciudadanos de ese país”. CAMPOS, Fernando, *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997, p. 10.

⁶ Tal es el caso de los Estados Unidos durante la “progressive Era”, en las dos primeras décadas del siglo XX, en que diversos autores y autoridades políticas formulaen reclamos e implementan políticas orientadas a entregar poder de decisión sobre la base de la experticia profesional. El “New Deal” de Franklin D. Roosevelt llevará a su culminación este proceso de diversas maneras. La más simbólica es el hecho de que el mismo Roosevelt, en cuanto candidato, se hizo asesorar de un grupo de expertos pertenecientes a diversas universidades (véase TUGWELL, Rexford, *The Brains Trust*, The Viking Press, New York, 1968). La más duradera es la consolidación del *Administrative State*, que incorpora institucionalmente a través de diversos procedimientos el conocimiento experto disperso en redes profesionales y académicas (véase LANDIS, James, *The Administrative Process*, Oxford University Press, New Haven, 1938). Durante este período, las tradiciones políticas norteamericanas del *populism* (con su énfasis en la mobilización electoral) y del *progressivism* (con su énfasis en la experticia) se conjugan de una manera que perdura hasta el día de hoy, como podemos leer de la pluma de Stephen Breyer, Juez de la Corte Suprema: “¿Cómo podemos reconciliar el control democrático del aparato estatal con la naturaleza técnica de la vida moderna? Lo primero exige la toma de decisiones por los ciudadanos o sus representantes electivos, lo segundo la toma de decisiones por administradores o expertos”. BREYER, Stephen, *Active Liberty. Interpreting our Democratic Constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 2005, p. 102.

la acción gubernativa. En estricto rigor, la idea de función, sea ésta ejecutiva, legislativa, judicial, o consultiva, es un concepto abstraído de una multiplicidad de estructuras, acciones y eventos; los cuales guardan entre sí ciertas similitudes que los hacen susceptibles de ser teorizados en conjunto. Por cierto, esto implica que dichas "funciones" son construcciones provisionales, que pueden ser fácilmente sustituidas y finalmente reemplazadas por otras categorías más adecuadas. No sirve de nada, por lo tanto, tomar una actitud "esencialista" y preguntarse por la verdadera naturaleza de la función consultiva, o si ésta no es en verdad una subfunción de la función ejecutiva o una expresión de la función representativa; mi uso en este trabajo de tal noción tiene por objeto llamar la atención a la continuidad histórica entre instituciones discontinuas, continuidad hecha posible por ciertas reglas que inciden en la formación de discursos justificatorios del poder.

II. LA REAL AUDIENCIA

La tentación más evidente es explicar la creación del Consejo de Estado en la Constitución de 1823 como una mera imitación de Juan Egaña del régimen de administración napoleónico. Quedarnos con esa respuesta, sin embargo, no responde a la interrogante de cómo habría logrado consolidarse una institución sin raíces en nuestro sistema. ¿Por qué el Consejo de Estado, en su calidad de órgano consultivo, arraigó exitosamente en nuestro ordenamiento político? Mi impresión es que esto se produjo porque el Consejo de Estado vino a llenar un vacío dejado por la derogación de la Real Audiencia. Suplantada ésta por la Cámara de Apelaciones creada por la Constitución de 1818, quedaba una función que el poder judicial no podía satisfacer; esto es, la función de servir de consejero al poder ejecutivo en materias de gobierno.

Para entender la importancia de la Real Audiencia en el tema que estamos estudiando es necesario entender, en primer lugar, que aquel organismo no tenía una naturaleza exclusivamente jurisdiccional, como podría creerse siguiendo la tendencia natural a ver en las instituciones políticas del pasado un reflejo de la organización contemporánea. Esta actitud no sólo dificulta nuestra comprensión del pasado; también nos mueve a perplejidad al estudiar la historia institucional previa al siglo XIX; ella nos parece estar llena de flexibilidad y pragmatismo. Al no estar sujeta a reglas como la "separación de poderes", su evolución está mucho más sujeta a las necesidades del momento que a estructuras preconcebidas⁷. Esto

⁷ "La fundación de la primera Audiencia Real obedece casi exclusivamente a razones políticas. El motivo determinante de su creación no fue tanto establecer un alto tribunal de justicia, sino, más bien, un *organismo respetable* con gran latitud de atribuciones para poner orden en la conquista y liquidar de una vez la larga y cruenta guerra de Arauco". MUÑOZ, Raúl, *La Real Audiencia de Chile*,

explica, en el caso del régimen de administración de las colonias americanas, el que diversas instituciones “transplantadas” desde los solares castellanos al suelo americano hayan evolucionado de manera diversa a como lo hicieron en la propia España. En el caso de la Real Audiencia, por ejemplo, “el derecho colonial también se separa del de la metrópoli y otorga a los Oidores poderes que no tenían en España... (donde) las Audiencias eran tribunales de derecho que se ocupaban casi exclusivamente de asuntos judiciales”⁸.

La Real Audiencia en Chile no era un organismo exclusivamente jurisdiccional; tenía un papel destacado en materia de gobierno, actuando sus integrantes como consejeros del gobernante en virtud de atribuciones legales que les fueron tempranamente reconocidas. En efecto, la Ordenanza de Chile indicaba que “en los casos y cosas que se ofrecieren del gobierno y que sean de importancia, el dicho Gobernador las aya de tratar con los Oidores de la dicha Audiencia, para que le den su parecer consultivamente”⁹. Las atribuciones consultivas de esta Audiencia forman una de sus características más significativas, otorgándole una gran visibilidad a esta institución.

Es más, la Real Audiencia también estaba dotada de un aurea extralegal de prestigio que la hacía aun más influyente de lo que el texto positivo señalaba. El nombramiento de Oidor normalmente estaba respaldado por una trayectoria personal que investía al personero de una *autoridad* indiscutida. Ser nombrado Oidor no sólo significaba, entonces, un alto honor; al mismo tiempo la elección de quienes estaban llamados a desempeñar ese cargo buscaba prestigiar la institución seleccionando a las personas más destacadas para el cargo; así, “la influencia del parecer de los Oidores en los negocios de la Colonia desbordó naturalmente del marco estricto de las leyes y se ejercitó en muchos casos fuera de toda tramitación oficial. Pues, además de su investidura oficial, los Oidores fueron casi siempre los consejeros naturales más allegados del Gobernador, de tal manera que bien puede decirse no hubo asunto de alguna importancia que no hubiera sido conocido y ‘platicado’ con la Audiencia en el Acuerdo o con los Oidores en particular”¹⁰. Así se explica que la Real Audiencia haya sido una instancia de asesoría de la mayor importancia dentro del esquema de gobierno indiano, que proporcionaba al gobernante un importante capital político¹¹. Su

Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1937, p. 15. El énfasis es mío.

⁸ MUÑOZ, *La Real Audiencia*, cit. nota n. 7, p. 100.

⁹ Citado por MUÑOZ, *La Real Audiencia*, cit. nota n. 7, p. 101.

¹⁰ MUÑOZ, *La Real Audiencia*, cit. nota n. 7, pp. 100-101.

¹¹ “No obstante, por otra parte, los pareceres del Acuerdo no obligaban al Presidente en ningún modo, sólo tenían el carácter de meros informes; así que, ‘habiéndolos oydo’, él quedaba libre para resolver lo que tuviere por mejor, sólo poniéndole la ley la condición –que resumía todo aquel sistema jurídico–

abolición por parte del régimen republicano dejó un vacío institucional; y así como el Presidente de la República, durante el período de los *Decenios* o de la *República Autoritaria* detentará una posición que le asemejará al Monarca, así también aquél tendrá su Audiencia en la figura del Consejo de Estado.

III. EL SUPREMO CONSEJO DE ESTADO Y DE JUSTICIA DE 1817

En el naciente esquema institucional republicano, la labor consultiva desempeñada por la Real Audiencia encontró diversas expresiones en el Senado instaurado por el *Reglamento Constitucional de 1812*¹² y en el Senado Consultivo del *Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814*¹³. Otro paso relevante en este proceso de ajuste institucional fue el *Plan de Hacienda y de Administración Pública*, dictado por la administración de O'Higgins en 1817¹⁴.

El *Plan de Hacienda y Administración Pública* es un documento histórico de primer nivel, que nos permite asomarnos a los primeros pasos del pensamiento constitucional y administrativo de nuestra naciente República. El Supremo Consejo de Estado y de Justicia creado por este documento es particularmente interesante en cuanto institución de “transición histórica”, por cuanto en él se confunden de manera extrema las funciones consultivas, gubernativas y jurisdiccionales. Si bien la técnica legislativa empleada distingue nítidamente la existencia de aquellas funciones, ella ignora la ya conocida a esas alturas de la división de poderes, depositando todas aquellas funciones en un mismo órgano.

Así, el artículo 128 de este *Plan* establece un Supremo Consejo de Estado y de Justicia, compuesto de cuatro Ministros y un Fiscal, a cuya “consulta pasarán

de ‘... como más convenga al servicio de Dios y mío y a la paz y tranquilidad de aquellas Provincias y Repúblicas...’. Hay que guardarse, empero, de creer que este procedimiento, que dejaba al criterio personal del Gobernador la determinación del negocio, no hubiera tenido mayor importancia real. Porque obrando el Gobernador con acuerdo de la Audiencia diluía en alguna manera la responsabilidad en los resultados de la medida tomada, y la misma medida aparecía –por lo menos ante el Soberano– cualesquiera que hubieran sido las consecuencias de ellas, como algo más autorizado y en que se había puesto mayor celo en el servicio del Rey”. Citado por MUÑOZ, *La Real Audiencia*, cit. nota n. 7, p. 101.

¹² Artículo 7º: “habrá un Senado compuesto de siete individuos... Sin su dictamen no podrá el Gobierno resolver en los grandes negocios que interesen la seguridad de la Patria”.

¹³ En virtud de su artículo 2º, el Director Supremo en ejercicio de ciertas facultades “necesariamente deberá consultar y acordarse con su Senado”.

¹⁴ Sobre la historia de este ensayo de ordenación constitucional, recordemos que su autor es Rafael Correa de Saa, ministro-contador de la Tesorería General, quien lo elabora a pedido de Hipólito Villegas, Ministro de Hacienda, con la colaboración de Egaña y Argomedo, y fue aprobado por el Director delegado Hilarión de la Quintana de modo interino. No recibió, sin embargo, la aprobación posterior de O'Higgins. Véase “Plan de Hacienda y de Administración Pública (1817)”, *Revista de Derecho Público* N° 23, 1978, pp. 43-62.

todos los graves negocios del Estado". Dicho Consejo parece estar pensado para transformarse en parte del poder judicial, ciertamente. En materia consultiva, se previene que reuniéndose una vez por semana, en él "se tratarán todas las materias importantes, sin perjuicio de ser llamados cuantas ocasiones tenga por conveniente".

IV. EL CONSEJO DE ESTADO EN 1823 Y 1828

Una institución con el nombre Consejo de Estado recibe por primera vez consagración constitucional en la Constitución de 1823 –comúnmente recordada como la Constitución Moralista– redactada por Juan Egaña. Ella dispone en su artículo 28 lo siguiente:

Habrá un Consejo de Estado compuesto de dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, una dignidad eclesiástica, un jefe militar, un Inspector de rentas fiscales y los dos Directores sedentarios de economía nacional: todos sin más gratificación que las rentas de sus destinos. Los ex-Directores son miembros natos de este Consejo.

Este Consejo dispone de claras atribuciones consultivas en relación al ejercicio de las facultades del Presidente. Así, entre ellas, el Presidente ha "nombrar los Ministros del Despacho a consulta de su Consejo de Estado" (artículo 18, Nº 11), así como "retener o conceder el pase a las bulas y ordenanzas eclesiásticas, con acuerdo de su Consejo de Estado" (artículo 18, Nº 16). Interesantemente, quienes hubieran ejercido la Primera Magistratura (en este caso, los ex Directores Supremos) tenían reservada su participación de esta institución consultiva, antecedente de lo que ocurrirá en el caso de los miembros del Consejo de Estado creado en 1976 y de los senadores por derecho propio establecidos en la Constitución de 1980.

Sin embargo, el destino de este Consejo fue el mismo que el de la Constitución que lo instituyera: ser declarado "insubstancial" por una simple ley en 1825, con lo que la organización "moralista" dio paso a un período de desorden en materia constitucional hasta la dictación de la Constitución de 1828. Esta última, de inspiración liberal, no contenía la institución del Consejo de Estado, organismo que debería esperar hasta la dictación de la Constitución de 1833 para hacer su reaparición en escena.

V. EL CONSEJO DE ESTADO EN 1833

Ciertamente, la aparición del Consejo de Estado en 1833 no obedece al azar. Toda explicación de su existencia debe partir de la base que en 1833, los constituyentes optaron por una organización institucional capaz de imponer el orden en la naciente República. El pensamiento que les animaba, animado

en torno a la noción de orden¹⁵, era proclive a buscar apoyo para su proyecto político en “las dos más poderosas tradiciones de organización y gobierno, que nos habían legado tres siglos de coloniaje; la centralización y la autoridad”¹⁶. Reflejo de este propósito fue la reimplantación del Consejo de Estado; que a través del prestigio de sus integrantes y el desempeño de una función de asesoría a gobierno en materias de conducción del país, permitiera revestir a los gobiernos republicanos de la misma aurea que antaño la Real Audiencia proporcionara a los Gobernadores.

Su conformación estaba determinada por el artículo 102 de la Constitución, el cual indicaba que el Consejo estaría compuesto por los Ministros del Despacho, como se denominaba a los Secretarios de Estado (que en aquella época se contaban en número de cinco); dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia; un obispo (o “eclesiástico constituido en dignidad”); un general del Ejército o de la Armada; un jefe de alguna oficina de Hacienda; dos individuos que hubieran servido los “destinos” o funciones de Ministros del Despacho o Ministros Diplomáticos, y finalmente, de dos individuos que hubieren desempeñado los cargos de Intendentes, Gobernadores o miembros de las Municipalidades. José Victorino Lastarria, temprano comentarista de esta Constitución, imputa la integración y selección del personal destinado a desempeñar estas funciones por la “importancia de las funciones de esta corporación, i el interes de que en su buen desempeño tiene la sociedad”. En su opinión, los llamados a desempeñar este cargo de consejeros ofrecen “mas garantías de sus buenas intenciones i de su idoneidad para tan importante cargo”¹⁷ que cualquier otra persona. El artículo 82, por su parte, mencionaba expresamente dentro de las facultades del Presidente el nombrar y remover a su voluntad a los Ministros y a los Consejeros de Estado.

Respecto al funcionamiento de este organismo, debemos destacar que el Consejo de Estado se caracterizaba por desempeñar muy variadas funciones, lo cual más tarde despertaría ácidas críticas. En efecto, el Consejo desempeñaba labores que un comentarista de fines del siglo XIX califica de “consultivas, gubernativas y judiciales”¹⁸. Su labor consultiva tenía un doble efecto; por un

¹⁵ Véase STUVEN, Ana María, “Una Aproximación hacia la Cultura Política de las Elites Chilenas: Concepto y Valoración del Orden Social, 1830-1860”, *Revista Estudios Públicos* N° 66, 1997.

¹⁶ EDWARDS, Alberto, “La Constitución de 1833”, *Revista Chilena de Derecho* N° 2, 1975, p. 7.

¹⁷ LASTARRIA, José Victorino, *Estudios Políticos i Constitucionales*, Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona, Santiago, 1906, p. 396.

¹⁸ “En tres categorías perfectamente diversas y consignadas en disposiciones separadas, distribuye la Constitución las atribuciones del Consejo de Estado, que, dándole nombres, podemos designar con el de consultivas, gubernativas y judiciales”. VIDAL, Carlos, *Una Reforma Constitucional. Supresión del Consejo de Estado*, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Imprenta San Buenaventura, Santiago, 1899, p. 17.

lado, revestir las decisiones presidenciales con el manto del prestigio social detentado por las instituciones de las cuales extraía a sus integrantes; por el otro, prolongar y reconocer institucionalmente dicho prestigio, dándole una representación estamental a los sectores eclesiásticos, militares, judiciales y administrativos allí incluidos.

La valoración del Consejo de Estado a lo largo del siglo XIX fue variada y, como veremos, cambió significativamente a medida que el contexto político evolucionó. Pese a la distancia en el tiempo, resulta interesante contraponer dos distintas formas de juzgar su papel que acentúan distintas facetas de esta institución. Por un lado, *El Araucano*, voz del oficialismo en aquella época, publicó al entrar en vigencia el nuevo texto de 1833 que “si pueden suscitarse temores por la consideración de que se puede abusar de las facultades concedidas al Presidente de la República, éstos se desvanecen contemplando la creación del Consejo de Estado, corporación destinada a servir de auxilio al gobierno, de censor severo de sus operaciones, de baluarte de las leyes y de defensor del derecho del ciudadano y del público”¹⁹. Esta visión destaca el valor de contrapeso institucional que puede desempeñar el Consejo. Por otra parte, también hubo quienes veían en el Consejo de Estado un elemento que contribuía a la concentración de poder en manos del Presidente, pero contextualizaban este papel afirmando que “(n)o sería justo reprochar á los Constituyentes del año 33 por esta creación. Los tiempos de entonces exigían una suma considerable de poder en manos del Jefe de Estado... y no sin razón pudieron creer esos Constituyentes que labraban la felicidad de su patria, creando al lado del Presidente de la República un Consejo de Estado que él nombrara y removiera á su voluntad, para que asesorándolo imprimiera mayor vigor y energía á sus actos de mandatario”²⁰. En este caso, el Consejo es percibido no como contrapeso sino como refuerzo del poder presidencial. Coincidiendo con dicha descripción, pero juzgándola desde distintas premisas políticas, Jorge Huneeus afirmaría sobre esta institución en su destacado tratado de derecho constitucional que “tiene

¹⁹ Citado por BRAVO, Bernardino, “La Constitución de 1833”, *Revista Chilena de Derecho* N° 10, 1983, pp. 320- 321.

²⁰ VIDAL, *Una Reforma Constitucional*, cit. nota n. 17, p. 5. Es curioso observar que una tesis sobre el mismo tema, el Consejo de Estado, explica con palabras demasiado similares el mismo punto de vista: “Mas, no sería del todo justo reprochar á los constituyentes del año 33 por la creación de este cuerpo. Era necesario en aquellos tiempos robustecer la acción del Jefe de Estado con omnímodas facultades, se necesitaba una república centralizada, se exigía una suma considerable de poder en manos del Presidente de la República... un Consejo de Estado que él nombraba y removía a su voluntad, para que asesorándolo imprimiera mayor vigor y energía á sus actos de mandatario”. CAMPINO, Enrique, *Estudio Sobre la Supresión del Consejo de Estado*, Memoria presentada a la Universidad de Chile para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Imprenta Cervantes, Santiago, 1902, pp. 13-14. Pareciera ser que, a más de un siglo de su redacción, hemos detectado un caso flagrante de plagio en una tesis.

un sabor mui pronunciado al régimen *napoleónico*, que, debemos suponerlo, nadie querria sostener en Chile”²¹.

VI. EL CONSEJO DE ESTADO EN 1874

El año 1874 es decisivo en la historia constitucional de nuestro Chile. En aquel momento, por primera vez se introducen reformas sustanciales a un texto constitucional en un período de normalidad institucional²². Coincidentemente con las numerosas reformas a la letra de nuestra Ley Fundamental, también se produjo un cambio en el clima político que los historiadores registran como el paso de la *República autoritaria* a la *República liberal*, y el fin del período de los “Decenios”.

En relación al Consejo de Estado, institución altamente simbólica en el contexto del régimen de gobierno vigente hasta el momento, hubo dos reformas que de manera muy precisa cambiaron el papel de este organismo a tal punto que llevan a Bernardino Bravo, ideológicamente comprometido con esta institución, a sostener que el “ocaso definitivo de la función consultiva dentro del régimen de gobierno de Chile tiene su expresión más inequívoca en la transformación que experimenta en 1874 el Consejo de Estado”²³. Esta reforma incidió, por un lado, en la composición y las atribuciones del organismo estudiado; de tal manera, que el Consejo dejó de estar integrado por los Ministros de Estado y en su reemplazo acogió a seis parlamentarios, escogidos tres de ellos cada una de las cámaras. Por otra parte, desapareció su atribución de juzgar los conflictos en materia de contratos con el Estado, reemplazando aquella atribución por la de calificar los Estados de sitio.

Ahora bien, ¿a qué podemos atribuir estas significativas reformas? El reemplazo de los Ministros por agentes del parlamento evidenció la falta de confianza del Congreso hacia la institución presidencial; supuesto que justificaba el traspaso de la titularidad del nombramiento de la mitad de los integrantes del Consejo de Estado. Esta, junto a muchas otras reformas aprobadas en la misma década –como la prohibición de la reelección inmediata del Presidente o la disminución drástica del quórum para sesionar a un tercio en el caso del

²¹ HUNEEUS, Jorge, *La Constitucion Ante el Congreso, o sea Comentario Positivo de la Constitucion Chilena. Segunda Parte*, Imprenta de Los Tiempos, Santiago, 1880, p. 215.

²² Anteriormente, la única “reforma constitucional” introducida a un texto constitucional preexistente fue el conjunto de reformas introducidas a la Constitución de 1828 por el gobierno de Prieto que, en estricto rigor, cobraron independencia propia en la forma de la Constitución de 1833. Tal proceso fue el resultado del conflicto armado que finalizó en la batalla de Lircay. En 1874, en cambio, la reforma fue el resultado de largos años de debate político y procedimientos legislativos.

²³ BRAVO, Bernardino, “La función consultiva, un vacío secular dentro del régimen de gobierno en Chile, 1874-1973”, *Revista de Derecho Público* N° 21-22, 1977, p. 163.

Senado y a un cuarto respecto de la Cámara de Diputados– son esfuerzos del Congreso por reemplazar al Presidente como epicentro de la actividad política y legislativa. Todo ello marca el paso hacia el “parlamentarismo” que muy pronto se instalaría en nuestra República.

Estas reformas institucionales van de la mano del proceso que Vial denomina como la “ruptura del consenso social”²⁴. De acuerdo a esta tesis, durante este período la constante fragmentación de la antigua cosmovisión hegémónica de carácter católica da paso a disensos y conflictos culturales, institucionales y, en última instancia, sociales. Este proceso de ruptura se produce en un principio dentro de la clase dirigente, pero ulteriormente se generalizaría a lo largo de las demás clases sociales. La temprana desconfianza en el poder presidencial expresada en las reformas constitucionales de 1874 que debilitan el poder del Ejecutivo, el cual era anteriormente visto como el custodio del orden tradicional, aparece como una de las consecuencias de este proceso de ruptura; y la modificación del Consejo de Estado es una de las varias expresiones institucionales de esta desconfianza. En la ausencia de consensos substantivos, la discrepancia pasa de ser excepcional a constituir la regla en una sociedad pluralista, donde diversas concepciones del bien y de la verdad rivalizan entre sí y no habrá unanimidad en cuanto a las fuentes dotadas de prestigio y autoridad. Progresivamente, el aumento en los desacuerdos en detrimento de los consensos cuestionaba cada vez más la existencia del Consejo de Estado y sus labores consultivas, las cuales dependían de la unanimidad o al menos el asentimiento tácito de todos los sectores investidos de poder social en la determinación de cual saber y cual prestigio será reconocido. Esto, pues el prestigio y el tipo de saber Burkeano que justifican esta institución pasan de ser presupuestos a ser objeto de disputa en el conflicto político.

Una de las primeras evidencias de la fragmentación del consenso fue, por lo tanto, la desaparición de la confianza en el Presidente para determinar de quiénes se habría de rodear en búsqueda de consejo. Ante esto, la clase política reunida en el Congreso reclamó para sí dicha atribución. Así, pues, la integración del Consejo de Estado, que como órgano que ejerce la función consultiva, representaba, al menos simbólicamente, la sabiduría y la prudencia de la sociedad, ya no está encomendada exclusivamente al Presidente de la República. Pasa a ser compartida con el Congreso y, por lo tanto, con la clase política.

Frente a estos cambios existen distintas calificaciones. Por un lado tenemos a Bravo, quien señala que “la transformación del Consejo de Estado en un

²⁴VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973), Volumen I: La Sociedad Chilena en el Cambio de Siglo (1891-1920)*, Tomo II, Editorial Santillana, Santiago, 1981, p. 850.

instrumento de la mayoría parlamentaria en 1874 supuso una doble victoria de los partidos... les permitió convertir el principal cuerpo consultivo en *subsucursal del parlamento* y torcer así en su provecho el ejercicio de las funciones presidenciales²⁵. Desde su perspectiva, cognitivamente comprometida con los presupuestos que justificaran al Consejo –una cosmovisión jerarquizante y tradicionalista–, Bravo califica esta reforma como un abandono de las funciones del Consejo, el cual deja de actuar “como cuerpo consultivo en asuntos de gobierno para convertirse en un simple instrumento de los partidos mayoritarios en el parlamento”²⁶. Por otro lado, Jorge Huneeus valora la reforma en abstracto (“si ha de haber Consejo de Estado –lo que nosotros no admitimos– vale más la nueva organización que se ha dado a ese cuerpo que la que antes tenía”²⁷) pero haciendo hincapié en que, en la práctica, “atendida la manera cómo las Cámaras proceden á la elección de los Consejeros que les corresponde designar, no son tantas las ventajas obtenidas con la reforma, como a primera vista pudiera creerse”²⁸. Otros comentaristas acusan algo de ingenuidad en la reforma, que “en un comienzo creyóse daria frutos provechosos, pero que en realidad no los ha producido, i seguramente no se producirán”²⁹. Estas críticas estaban animadas por el sentimiento de que la nueva integración no se había traducido en una morigeración del presidencialismo que el Consejo de Estado trasuntara históricamente. Antes, se afirma que “(h)oy, a pesar de ser nombrados los consejeros en parte considerable por el congreso, domina en su seno i en absoluto la voluntad del Jefe del Estado”³⁰. Estas críticas aderezaron el camino para la eliminación del Consejo de Estado.

²⁵ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 167.

²⁶ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 163.

²⁷ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 211.

²⁸ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 211.

²⁹ OYARZÚN, Manuel, *El Consejo de Estado. Su Marcha a través de la Historia. ¿Es Necesaria su Existencia?*, Memoria de Prueba presentada para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Imprenta i Encuadernación Universitaria, Santiago, 1904, p. 14.

³⁰ OYARZÚN, *El Consejo de Estado*, cit. nota n. 29, p. 14. La dureza con que Huneeus se refiere al Consejo de Estado se plasma en las siguientes palabras: “Nosotros, que estamos por la supresión completa del Consejo de Estado, como lo hemos indicado ya más de una vez, no atribuimos importancia sino á la reforma que ha privado del voto á los Ministros, en el seno de ese cuerpo”. HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 211. Los comentaristas que le siguieron adoptaron posturas similares: “La reforma del 74, fuera de la parte que privó del voto á los Ministros del Despacho, no ha producido las ventajas que se esperaban... Se revistió al Consejo de Estado con un ropaje nuevo, ocultando la voluntad avasalladora del Presidente en el Consejo detrás de sus amigos del Congreso, pero no se le dio un espíritu ni un corazón nuevo, que siempre será y seguirá siendo presidencial”. VIDAL, *Una Reforma Constitucional*, cit. nota n. 18, p. 7.

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1925

A principios del siglo XX la crítica al Consejo de Estado ya era un lugar común entre los comentaristas de la Constitución. “Los hombres pensadores sienten, esto cierto, el deseo de apartar de nuestra Constitución Política, a esta institución denominada Consejo de Estado, la que se ha mantenido i subsiste mas por vínculos de convencionalismo que de necesidad verdadera”³¹ sostenía un tesista en 1904. La inercia institucional, la dificultad siempre presente de modificar el orden de cosas presente, y más específicamente la inacción característica del período que Edwards denominara como de “paz veneciana”³² mantuvieron con vida una institución cuyos presupuestos sociales ya habían sido resquebrajados.

En efecto, durante las primeras dos décadas de nuestro siglo se produce un gran cambio en términos de la estructura política de nuestro país. En palabras de Sofía Correa, la “elite chilena del siglo XIX, obligada por las circunstancias históricas, se transforma en el segundo tercio del siglo XX, en derecha, ya que por primera vez tiene que competir en la arena política con fuerzas sociales antagónicas, convertidas en izquierda, las que desde esta posición desafían su control, hasta entonces indisputado, de la riqueza, del poder y de la consideración social”³³. Vial, desde una perspectiva conservadora, interpreta los hechos históricos enfatizando la ruptura del orden orgánico sostenido por los consensos doctrinales vigentes desde la Colonia hasta el siglo XIX: “Hacia 1880 ya no existía el consenso doctrinario, y hacia 1900 se desintegró el consenso político. Mas los chilenos seguían obedeciendo a sus *élites* y les dispensaban cierta confianza, si bien cada vez con mayores (y justificadas) críticas. Diez años después también se había extinguido este último y elemental consenso; lo habían ahogado las violentas conmociones obreras acaecidas entonces”³⁴. El punto de vista de Vial es muy claro; lo que es identificado y calificado de problemático es, la última instancia, que “el pueblo había sido abandonado por sus dirigentes”; no que la soberanía ciudadana –“gran convidado de piedra” en la institucionalidad portaliana como le llamara Salazar³⁵– haya cobrado o recobrado mayores niveles de agencia y autonomía.

³¹ OYARZÚN, *El Consejo de Estado*, cit. nota n. 29, p. 7.

³² EDWARDS, Alberto, *La Fronda Aristocrática. Historia Política de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1966, 6^a Edición, p. 191. En ella, “los grandes cambios que se venían desde antiguo produciendo en la estructura social del país, en nada, o muy poco, afectaron la panorama de la política”.

³³ CORREA, Sofía, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2004, p. 9.

³⁴ VIAL, *Historia de Chile*, cit. nota n. 24, p. 850.

³⁵ SALAZAR, Gabriel, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los “pueblos”. Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2005, p. 17.

Durante este período transicional se incubaron nuevas bases para la sociabilidad, que se consolidarían finalmente en lo que se ha llamado “Estado de compromiso” o “arreglo democrático”, consistente según Tironi en “la coexistencia de tres procesos: la incorporación sucesiva de nuevos grupos sociales a la vida colectiva de la nación; la industrialización apoyada por el Estado y orientada al mercado interno; y la vigencia de un sistema político democrático en constante ampliación”³⁶. El desacuerdo social y el conflicto político, así como la competencia económica, encontrarían marcos adecuados para su encauzamiento en el marco de un Estado desarrollista y el proceso democrático. Dicho marco estuvo en buena medida simbolizado por la Constitución de 1925, fruto ella misma del colapso del “antiguo régimen”.

La substitución de la Constitución de 1833 y del esquema de organización política contenida en aquella, percibido como estéril en términos de desarrollo y como conducente a la parálisis política, fue gatillada por el impasse institucional vivido durante los primeros cuatro años del gobierno de Arturo Alessandri, impasse resuelto mediante la elaboración de una nueva Constitución. La discusión misma sobre el colapso institucional del “antiguo régimen” en el seno de la Subcomisión de Reforma Constitucional –encargada de generar un constitucional– involucró al Consejo de Estado; así, en el marco de las discusiones sobre el sistema político, el comisionado Juan Guillermo Guerra manifestó en la 13^a Sesión de dicha Subcomisión³⁷ que uno de los hitos en el proceso de confusión de poderes que caracterizara al parlamentarismo chileno fue que “(s)e empezó por darles entrada (a los Parlamentarios) en el Consejo de Estado, corporación esencialmente administrativa, destinada por la Constitución del 33 a asesorar al Presidente de la República, independientemente de toda función o influencia legislativas”³⁸.

La desaparición del Consejo de Estado debe entenderse a la luz de la fragmentación de los consensos que le daban respaldo, y la incapacidad en articular en aquel entonces una propuesta conceptual e institucional alternativa por parte de sectores eventualmente tradicionalistas. Esta dinámica está representada en el hecho de pese a que en dicha comisión se haya tratado de mantener el Consejo de Estado y que hayan surgido propuestas cercanas al corporativismo, finalmente la institucionalidad aprobada fue consistentemente liberal-democrática.

³⁶ TIRONI, Eugenio, *El Régimen Autoritario: Para una Sociología de Pinochet*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, p. 43.

³⁷ Sesión realizada el 25 de mayo de 1925.

³⁸ *Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisiones Encargadas del Estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, Santiago, 1925, p. 159.

En efecto, en la misma sesión el comisionado Guerra planteó la conveniencia de que “hombres de preparación reconocida y especializados” formaran parte del Congreso, haciendo alusión explícita al papel que hasta ese entonces había jugado el Consejo de Estado. Alessandri, quien presidía la sesión, no perdió tiempo en hacer ver lo inconducente de toda discusión sobre el Consejo. “S. E. observa que desde hace treinta años el país tiene condenado al Consejo de Estado a desaparecer”. Ni una palabra más se dedicó al tema hasta la 17^a Sesión, de fecha 4 de junio de 1925. En ella el mismo Guerra hizo una larga exposición sobre la conveniencia de establecer un Consejo de Estado, donde señaló que incorporando a dicha institución “personalidades de la ciencia, de las artes, de las industrias, de la banca, y de todos los ramos de la actividad pública, –prescindente de la política– podría el Presidente de la República encontrarse en cualquier momento rodeado de personas que le proporcionarían verdadera ayuda a su administración... Como el Presidente podría escoger su personal de consejeros entre lo mejor que hubiera en todo el país, ese grupo de personas prestigiaría mucho la causa del Presidente y le serviría de un contrapeso en ciertos momentos para oponerse a las imposiciones del Congreso”³⁹. Su alocución sólo tuvo como respuesta una breve intervención del comisionado Guillermo Edwards y el cierre de la sesión por parte de Alessandri.

En cuanto a la formulación de propuestas alternativas, la falta de recursos teóricos y comparativos llevó a que el único que propusiera alguna estructura similar a la representación estamental de sectores tradicionales y prestigiados fuera el propio Arturo Alessandri en la 14^a Sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, cuando se discutió el problema de la representación política. Las Actas registran que “S. E. agrega que su propósito es hacer del Senado un organismo técnico y eficiente, y que al efecto propone que también formen parte de él representantes de algunas actividades nacionales, creando los Senadores por derecho propio”⁴⁰. En este Senado técnico habrían estado representadas instituciones como el Ejército, la Marina, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Asociación del Salitre, las Federaciones Obreras. Alessandri presentó esto como una “fórmula mixta que nos acerca a la representación funcional”⁴¹.

Es precisamente en esta línea de pensamiento, de carácter corporativista, donde los sectores tradicionalistas encontrarían expresión durante la vigencia de la Constitución de 1925. Si bien ausentes del debate público, diversas corrientes

³⁹ *Actas Oficiales*, cit. nota n. 38, pp. 224-225.

⁴⁰ *Actas Oficiales*, cit. nota n. 38, p. 180.

⁴¹ *Actas Oficiales*, cit. nota n. 38, p. 180.

de pensamiento tradicionalista agrupadas en torno al sacerdote Osvaldo Lira crecerían en la oscuridad, dejando como legado más relevante un temprano influjo en Jaime Guzmán⁴². Por otro lado, de manera paralela, diversos actores políticos formularían propuestas –ciertamente minoritarias– de tendencia corporativista o bien antidemocrática manifestadas, principalmente, en proyectos de reforma constitucional que no prosperaron. Así, el 9 de septiembre de 1940, el Senador Florencio Durán presentó un proyecto de reforma constitucional que entre otras materias proponía dividir la elección de los senadores, eligiendo unos por zonas económicas geográficas y otros por las funciones de Estado. El 11 de septiembre de 1940, el diputado Raúl Marín propuso establecer un Senado institucional, no electivo. Ese mismo día presentó un proyecto de reforma que establecía derecho a un voto suplementario a los “bachilleres, profesionales, propietarios de algún bien raíz y a los padres de familia por cada hijo legítimo menor de 21 años que viviera a sus expensas”. Tres días después, el 14 de septiembre, reiteró mediante otro proyecto lo fundamental de las reformas ya propuestas: el voto plural en base a estudios y títulos universitarios, así como condiciones económicas, el voto familiar, y hacer el Senado no electivo⁴³. En 1948, el 22 de julio, los diputados Humberto Yáñez, Carlos Souper, Fernando Vial, Jorge Errázuriz, Carlos Cifuentes, Roberto Barros y Germán Domínguez presentaron un proyecto proponiendo que las personas que hubieran desempeñado la Presidencia de la República por un período completo pertenecieran al Senado por derecho propio. Y el 26 de agosto de 1959, el Senador Guillermo Izquierdo presentó un proyecto de reforma que entre muchas otras materias consideraba un Senado formado por 20 senadores elegidos y un sector de representación funcional de 25 senadores. Una importante precaución en este sentido es que el carácter corporativista de algunas de estas propuestas debiera ser distinguido conceptualmente de lo que he dado en llamar el carácter tradicionalista expresado en el Consejo de Estado y del cual sería heredera la composición “institucional” o designada del Senado entre 1990 y 2005; si bien ambos se caracterizan por una concepción orgánica de la sociedad, el carácter marcadamente jerárquico del segundo –asociado a su énfasis epistémicamente Burkeano– le asocian de manera exclusiva a los sectores de derecha, mientras

⁴² “En una primera etapa, Guzmán asimila filosóficamente las nociones de autoridad y libertad apoyado en la obra de Osvaldo Lira, Jaime Eyzaguirre y Julio Philippi, pensadores conservadores chilenos con los que mantiene un estrecho contacto personal e intelectual”. CRISTI, Renato, *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán*, Lom, Santiago, 2000, p. 23.

⁴³ Véase CARRASCO, Sergio, “Proyectos de reformas de iniciativa de parlamentarios, a las Constituciones Políticas de la República de Chile de 1925 y 1980”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* N° 18, 1997, p. 294.

que el primero atraviesa el arco político deteniéndose con particular énfasis en visiones populistas de la política⁴⁴.

Mención especial merece el proyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente Alessandri el 7 de julio de 1964. Este proyecto fue un verdadero saludo a la bandera; enviado por Alessandri a dos meses de una elección presidencial donde ninguno de los favoritos compartía la matriz conservadora que inspiraba su pensamiento político, no tenía absolutamente ninguna viabilidad real. En aquel proyecto se proponía la elección de 30 senadores nacionales, electos en votación directa en Colegio Electoral Único en toda la República; y la integración como senadores por derecho propio de los ex Presidentes de la República, y como senadores institucionales de dos ex Presidentes del Senado, dos ex Presidentes de la Cámara de Diputados; dos ex Presidentes de la Corte Suprema; un ex Contralor de la República; dos ex Rectores de Universidades reconocidas por el Estado; y un representante de las Sociedades Agrícolas del país; de la Sociedad Nacional de Minería; de la Sociedad de Fomento Fabril; de la Cámara Central de Comercio; dos representantes de los empleados; y dos representantes de los obreros⁴⁵. Con este proyecto Alessandri sintetizaba las reflexiones institucionales del conservadurismo tras cuatro décadas de vigencia del ordenamiento constitucional liberal-democrático, a menos de una década de que los sectores tradicionalistas recuperaran el poder a través de un golpe de Estado.

VIII. EL CONSEJO DE ESTADO EN 1976

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, organismo consultivo creado por la Junta Militar para la elaboración de un anteproyecto de constitución, fue uno de los espacios donde el pensamiento autoritario y tradicionalista encontró expresión. Respecto al tema de este trabajo, Sergio Diez, comisionado de este organismo, manifestó tempranamente en aquella entidad su opinión en sentido de que la futura Constitución debía "modificar la estructura de los organismos del Estado, pudiendo idearse la existencia de un órgano consultor, semejante al antiguo Consejo de Estado, en que tengan preponderante participación las organizaciones sociales del país"⁴⁶.

⁴⁴ Sobre el populismo como elemento presente en la política chilena en aquel entonces, véase Fernández, Joaquín, *El Ibañismo (1937-1952): un caso de populismo en la política chilena*, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2007.

⁴⁵ CARRASCO, Sergio, "Estudio Comparativo de los Proyectos de Reforma a la Constitución Política del Estado de 1925 Presentados con fecha 5 de julio de 1964, 30 de noviembre de 1964 y 17 de enero de 1969", *Revista Chilena de Derecho* N° 6, 1979, p. 165.

⁴⁶ *Actas Oficiales de las Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*, Santiago, Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Sesión 9^a, celebrada en 25 de octubre de 1973, p. 10.

La discusión del anteproyecto constitucional por parte de dicha comisión estuvo retroalimentada por un documento titulado “Normas para la Nueva Constitución”, fechado el 10 de noviembre de 1977 y en el cual Pinochet mismo –seguramente con la ayuda de sus más cercanos asesores– formulaba ciertas ideas “básicas para plasmar los criterios político-institucionales que guían al Gobierno”. De entre éstas destaca por su interés para nuestro estudio aquella signada con la letra I), donde se manifiesta la aspiración del gobierno de que la Constitución incluya “un sistema de asesoría del Presidente de la República, que contemple tanto órganos consultivos de tipo político y técnico, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente en materias de índole económico-social. Es conveniente analizar con qué composición y naturaleza podría ser útil mantener un Consejo de Estado, como máximo cuerpo consultivo de alta jerarquía e independencia moral, una vez establecido el nuevo Parlamento”⁴⁷. Interesantemente, esta expresión perfilaba con claridad dos de los leitmotiv del conservadurismo, el autoritarismo epistémico (el gobierno “de los que saben”) y la movilización corporativista (o de las “fuerzas vivas”). Lo interesante respecto al primer leitmotiv es que es precisamente durante la dictadura militar cuando la articulación entre conocimiento y poder sustentada por el conservadurismo experimenta un proceso de modernización discursiva, pasando de promover un autoritarismo epistémicamente Burkeano a reivindicar las soluciones tecnocráticas como ruta de escape al conflicto político y al desacuerdo. Si la retórica anterior al gobierno militar apelaba al saber acumulado en los estamentos tradicionales de la sociedad (institucionalmente asociados a los mandos militares, las altas autoridades eclesiásticas, la alta judicatura, altos funcionarios administrativos), el discurso posterior a ella evidencia un desplazamiento paulatino hacia el saber económico y jurídico como fuente de soluciones objetivas, apolíticas, que conduzcan al “gobierno de los mejores”⁴⁸.

Una vez que la Junta Militar decidió establecer un Consejo de Estado, los estatutos jurídicos de este nuevo organismo fueron sometidos a la considera-

⁴⁷ *Revista Chilena de Derecho* N° 8, 1981, p. 141. También resulta pertinente para nuestro estudio transcribir las siguientes palabras: “Finalmente, cumplo con hacer presente a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución que el Presidente de la República consultará oportunamente al Consejo de Estado acerca de las ideas contempladas tanto en el anteproyecto de nueva Carta Fundamental como en los proyectos de Actas Constitucionales, a fin de que el Poder Constituyente cuente con la *ilustrada opinión* de dicho organismo, antes de resolver en tan trascendentales materias para el futuro de la República”. “Antecedentes de la Constitución de 1980”, *Revista Chilena de Derecho*, N° 8, 1981, p. 143. El énfasis es mío.

⁴⁸ Incidentalmente, la experiencia política conservadora más exitosa en términos organizacionales y electorales, la UDI, está construida sobre la base de una temprana alianza entre economistas graduados en Chicago y abogados de la Universidad Católica.

ción de la Comisión de Estudios ya mencionada. Esta discusión se produce en la Sesión 165^a, celebrada el 11 de noviembre de 1975. En ella se revisó el proyecto de Acta Constitucional que le fuera remitido, siendo comentado favorablemente por los comisionados. En aquel momento, algunos comisionados destacaron el escenario de excepcionalidad en el que le tocaría desempeñar sus labores; descartando de buenas a primeras su pertinencia en una eventual constitución democrática. Así, “se estimó que era necesaria la creación de un Consejo de Estado en esta etapa de la evolución institucional, porque, dada la complejidad de los problemas de la hora actual y no existiendo un Senado de la República al cual pudiera solicitarse dictamen, sería conveniente que el Presidente de la República pudiera recurrir a un organismo consultivo, de la más alta jerarquía y de la más amplia representatividad”⁴⁹.

La creación de este organismo se verificó a través del Acta Constitucional N° 1, instrumento normativo contenido en el Decreto Ley N° 1.319, de 9 de enero de 1976. Esta Acta Constitucional crea el Consejo de Estado “como cuerpo consultivo en asuntos de Gobierno y administración civil” y señala su organización y los asuntos en que el Presidente de la República podría solicitar su opinión. Este Consejo estaba integrado por Jorge Alessandri y Gabriel González Videla en calidad de ex Presidentes de la República (Eduardo Frei Montalva se negó a formar parte de dicho órgano), y contaba además con un ex Presidente de la Corte Suprema, un ex Contralor General de la República, un ex Comandante en Jefe del Ejército, un ex Comandante en Jefe de la Armada, un ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, un ex General Director de Carabineros, un ex Ministro de Estado, y un ex diplomático. Hasta este punto, las actividades representadas se asemejan nítidamente a las actividades tradicionalmente representadas en el Consejo de Estado del siglo XIX y a las que se incluirían posteriormente en el senado “designado” o institucional de la Constitución de 1980, incluyendo a los senadores por derecho propio. A esta conformación, que enlaza al Consejo de Estado con su par decimonónico, se agregan los siguientes integrantes que representan un esfuerzo por incorporar el entusiasmo corporativista por las “fuerzas vivas” de la sociedad que también caracterizó a la dictadura militar: un ex Rector de la Universidad de Chile, un profesor de Derecho, un profesor de Economía,⁵⁰ un representante de las actividades colegiadas, un representante de “la actividad empresarial”, un representante de “la actividad laboral”, una representante de “la mujer chilena”, y un representante de “los jóvenes de Chile”.

⁴⁹ *Actas Oficiales*, cit. nota n. 45, Sesión 165^a, 11 noviembre de 1975, p. 4.

⁵⁰ Estos integrantes también apelan a la retórica modernizada a la que ya me he referido.

Su estatuto jurídico se completó mediante el Decreto Ley N° 1.485 de 1 de junio de 1976, el cual determinó las normas básicas de su funcionamiento, y por el reglamento del Consejo publicado en el Diario Oficial el 30 de agosto de 1976. Sus sesiones se iniciaron el 14 de junio de 1976⁵¹. La labor más importante que le tocó cumplir al Consejo de Estado fue la elaboración de un informe sobre el anteproyecto de constitución; el que, como he indicado, fuera redactado por el comité de abogados nombrados por Pinochet, y que a continuación pasaría a manos de la Junta Militar misma, donde fue modificado sustancialmente en diversos aspectos. El más relevante de estos fue el período de vigencia parcial de las normas constitucionales, el cual sería fijado por la Junta en 10 años.

Con fecha 31 de octubre de 1978, por oficio C.M.P.R. N° 6583/13, la Junta Militar solicitó al Consejo opinión sobre el anteproyecto de nueva Constitución. Para cumplir con esta labor, el Consejo de Estado celebró 57 sesiones plenarias, reuniones de comisiones y entrevistas con diversas personas, antes de emitir su dictamen. Una vez que el Consejo de Estado realizó su labor de estudio, emitió un "Informe del Consejo de Estado Recaído en la Consulta Formulada por S.E. el Presidente de la República acerca del Anteproyecto Sobre Nueva Constitución Política del Estado"⁵², enviado por Oficio C.P.R. N° 13 y fechado el 1º de julio de 1980. Este informe, además de las opiniones de mayoría emitidas por dicho organismo, contiene una versión comparada de los textos despachados por la Comisión de Estudios y por el Consejo de Estado; así como las opiniones disidentes del Consejero Hernán Figueroa; y un informe de minoría presentado por los consejeros Carlos Cáceres y Pedro Ibáñez, donde éstos abogaban por la eliminación del sufragio universal. Dicha labor fue celebrada por Pinochet en su "Exposición al País del Presidente de la República el 10 de Agosto de 1980"⁵³, donde agradeció particularmente a Jorge Alessandri por su "experimentada contribución a dicha obra"⁵⁴. Recordemos que, tras el plebiscito realizado en 1980, Jorge Alessandri renunció al Consejo de Estado, aparentemente por su desacuerdo sobre la extensión del período de vigencia parcial de la constitución. Dicha renuncia, realizada mediante una carta cuyo texto nunca fue dado a conocer, fue aceptada por Decreto Supremo N° 170 del Ministerio de Justicia, publicado el 5 de febrero de 1981.

⁵¹ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional: La Constitución de 1980, antecedentes y génesis*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997, pp. 170- 171.

⁵² "Antecedentes de la Constitución", cit. nota n. 47, p. 377.

⁵³ "Antecedentes de la Constitución", cit. nota n. 47, p. 484.

⁵⁴ El énfasis es mío.

Durante el período de 10 años de vigencia parcial de la Constitución dispuesto por su disposición decimotercera, y hasta que el Senado entró en funciones, continuó funcionando el Consejo de Estado. Aquel organismo desarrolló una escasa actividad durante aquel período; su labor se tradujo principalmente en la preparación de las leyes orgánicas constitucionales de carácter político. Así, por decreto supremo N° 362, del Ministerio del Interior, de marzo de 1983, se designó una “Comisión Asesora para el Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales” que, por decisión del Comandante en Jefe del Ejército se integró al Consejo de Estado en la sesión N° 144 de aquél, el 6 de septiembre de 1983.

IX. EL SENADO “INSTITUCIONAL” DE 1980

El proyecto constitucional definitivo aprobado por la Junta Militar y puesto en vigencia en 1980 no contiene un Consejo de Estado. En esta constitución confluye medio siglo de pensamiento conservador, articulado en torno al ideal de establecer “un gobierno distinto del gobierno de partido, identificado por encima de todos ellos con los intereses supremos y permanentes de un Estado que, a su vez, se identifica con las exigencias y el carácter también permanente de Chile”⁵⁵. Esta retórica, representativa del pensamiento autoritario chileno, nos permite asomarnos a una de las claves que le definen: el desconocimiento de la legitimidad del desacuerdo –al cual percibe como corrupción de los valores tradicionales– y del conflicto político –al que califica de subversión del orden establecido–.

Pese a que la Constitución de 1980 no contenía un Consejo de Estado, la instalación en el seno de la Cámara Alta de los senadores “institucionales” o designados y por “derecho propio” o vitalicios es un elemento de continuidad con la tradición autoritaria y estamental que el Consejo de Estado representa retrospectivamente. Desde luego, esta institución no ejerce ya una función consultiva sino directamente participa en la composición misma del Congreso; a tal punto, que se constituye en uno de los principales mecanismos de veto institucional legado por la dictadura militar a los gobiernos democráticos.

Sin embargo, pese a pasar de desempeñar labores consultivas a desempeñar labores legislativas y, de cierta forma, representativas, los senadores institucionales mantienen el mismo tipo de justificación discursiva que caracteriza históricamente al Consejo de Estado. Es su sabiduría, su experiencia, su *auctoritas*, lo que justifica su presencia institucional. Intrínsecamente ligado con ello es la pertenencia de quienes desempeñan tales funciones a auténticos estamentos

⁵⁵ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 157.

de la sociedad que el constitucionalismo autoritario considera portadores y protectores de una concepción adecuada del bien común.

En estas circunstancias, el Senado “institucional” es la última rama del árbol genealógico que se inicia con la Real Audiencia, sigue con el Consejo de Estado y sus sucesivos retoños (1817, 1823, 1833, 1874) y que, apagándose desde 1874 hasta desaparecer en 1925, es retomada en 1976 y finalmente se instala en el seno del Senado, programáticamente en 1980 y efectivamente en 1990. La lógica de los senadores institucionales y por derecho propio, a ojos de quienes defendían su existencia en el ordenamiento constitucional, es garantizar la representación de sectores estimados relevantes para la conducción nacional y cuyo aporte se considera significativo en dichas materias por contar con una experiencia personal obtenida a través del ejercicio de labores afines. Jaime Guzmán, por ejemplo, aplaudía esta institución señalando que mediante ella “accederían a la Cámara Alta personalidades que hayan desempeñado las más relevantes funciones de nuestra vida republicana. La generación variada y múltiple ideada por el proyecto para ellos, asegura que sean representantes de la tradición cívica chilena... La legitimidad de tales senadores como exponentes del ser y de la voluntad nacional resulta indiscutible, y su carácter moderador y experimentado representará un valioso paliativo frente a las inevitables deficiencias de los pronunciamientos ciudadanos masivos”⁵⁶.

Ya me he referido en otra parte al proceso que llevó a la abolición del constitucionalismo autoritario⁵⁷. Baste decir que la reforma constitucional de 2005 puso fin a la encarnación más reciente en la más que centenaria tradición de instituciones expresivas del constitucionalismo autoritario. Desde luego, en tanto las fuerzas sociales y políticas que han actuado históricamente para promover este tipo de instituciones sigan existiendo, nada nos garantiza que no habrá nuevos brotes de ellas. Por eso sigue siendo un tema vigente, no meramente de interés contemplativo, el entender las características del constitucionalismo autoritario y las razones que le llevan a formular este tipo de propuestas institucionales. A esa discusión dedicaré el resto de este trabajo, partiendo por algunas reflexiones en torno a la función consultiva para después ir a la médula del problema, la visión de sociedad que caracteriza al constitucionalismo autoritario.

X. LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN DISCUSIÓN

La teoría de los poderes o funciones del Estado es, insisto, una construcción teórica que por añadidura está llena de fisuras internas; tanto en cuanto

⁵⁶ GUZMÁN, Jaime, “La definición constitucional”, *Revista Realidad* N° 15, 1980, p. 19.

⁵⁷ ARCE, Carla; MUÑOZ, Fernando; SAN FRANCISCO, Alejandro, *El Senado de Chile (1990-2010)*, Ril Editores, Santiago, 2010, p. 23-45.

a su objeto (¿poderes? ¿funciones?) como en cuanto a la relación entre ellos (¿división? ¿equilibrio? ¿distinción? ¿separación? ¿contrapeso?). Por lo demás, idea de poderes o funciones institucionalmente separadas y conceptualmente distintas entre sí pertenece al mundo moderno. Sabemos que usualmente se habla de las funciones o poderes legislativo, ejecutivo y judicial; sin embargo, este listado no es estático ni menos inagotable. Hay quienes agregan a aquella tríada las funciones constituyente, contralora, y varias otras según sea las clasificaciones que se adopten. Así, algunos comentaristas han señalado que a “ese elenco clásico deben añadirse ahora las funciones siguientes: Constituyente, electoral, monetaria y cambiaria, jurisdiccional, de inteligencia y contralora o fiscalizadora. Incluso más –sigue–, la nómina puede ser extendida para abarcar otras funciones de índole no tan clara como la tarea informativa, científica, técnica, consultiva y contractual”⁵⁸.

A fin de elaborar un mapa conceptual sobre los juicios emitidos en torno a la función consultiva, es posible estudiar de manera sincrónica los argumentos en torno a ella, y más específicamente respecto de la forma en que el Consejo de Estado ejerció dicha labor durante la vigencia de la Constitución de 1833. En otros términos, observarlos como un conjunto de aserciones o materiales disponibles, conectados entre sí y formando en conjunto una sola discusión. De esta forma podemos distinguir tres argumentos centrales al respecto: violación de la separación y equilibrio de poderes; factor de continuidad histórica, y fuente de conocimiento y experticia.

El primer argumento está construido sobre la percepción de que el Consejo de Estado constituía una violación tanto de la separación como del equilibrio entre poderes. Dicha postura apela a los fundamentos políticos mismos de la Constitución para elaborar un argumento contra una institución contenida en ella misma: “Gobierno republicano-representativo proclama la Constitución en la primera de sus páginas y como tal las bases primordiales en que descansa un régimen de esta naturaleza es la separación e independencia de los tres poderes públicos que constituyen la soberanía de la Nación”⁵⁹. Es más, siendo el Consejo de Estado “en origen y organización una institución propia de las monarquías, ha sido siempre considerado en nuestra organización política como diametralmente opuesto á la separación e independencia de los poderes públicos, base fundamental del Gobierno representativo”⁶⁰.

⁵⁸ CEA, José Luis, *Teoría del Gobierno. Derecho Chileno y Comparado*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000, p. 51.

⁵⁹ VIDAL, *Una Reforma Constitucional*, cit. nota n. 18, p. 8.

⁶⁰ CAMPINO, *Estudio Sobre la Supresión*, cit. nota n. 20, p. 4.

Esta institución amenaza, según sus críticos, la separación o distinción de las funciones estatales en cuanto es “un cuerpo que participa de la naturaleza y de las atribuciones de todos los poderes públicos, y su acción llega en muchos casos á paralizar la actividad de los otros cuerpos constitucionales”⁶¹. El senador Abdón Cifuentes lo ponía de manera más alegórica afirmando que el Consejo de Estado “ha sido entre nosotros un cuerpo de hermafrodita, que participa de la naturaleza y de las atribuciones de todos los poderes públicos”⁶².

No sólo eso; según sus críticos, el Consejo también afecta la relación entre los poderes públicos, perjudicando el equilibrio que debe existir entre ellos. En esta línea, el mismo Cifuentes enfatizaba que el Consejo ha sido “tutor, curador y padrastro del Poder Municipal... compañía de seguros de la impunidad de los funcionarios violadores de la libertad electoral... verdugo del poder electoral... Papa para el nombramiento de los obispos, y obispo obligado para el nombramiento de los canónigos, y sacristán obligado para el permiso que un religioso solicita para cambiar el hábito por la sotana... como cuerpo consultivo es inútil, como oráculo obligado es la esfinge de Edipo, que sirve de joroba a todos los demás poderes públicos... es un ídolo de seis caras que hace la más fea figura entre las instituciones de la República”⁶³. Para Cifuentes, cuya labor política se forjó en la lucha contra el Poder Ejecutivo, el Consejo de Estado no es sino una fachada para incrementar la influencia de éste. Ante la afirmación de que el Consejo podía funcionar como un elemento moderador de la acción presidencial, sus críticos negaban la necesidad “de ir á buscar en un Consejo de Estado un contrapeso á las facultades del Ejecutivo, cuando ahí está el Congreso, cuya influencia robusta y decisiva en los actos de gobierno se deja sentir aún cuando la mayoría de ambas Cámaras sea benévolas al Presidente de la República”⁶⁴. En esta línea se sitúa el reproche de Huneeus, quien respecto al requisito de que el Consejo de Estado apruebe la declaración de ciertos estados de excepción constitucional cuestiona la conveniencia de depositar dicho pase en las manos de un organismo nombrado por el mismo Presidente: “Comprendemos bien que, tratándose de ciertas medidas, de un carácter grave ó de una naturaleza especial, se cohorte la libre acción del Ejecutivo, obligándole á proceder de acuerdo ó con aprobación de alguien. Pero de allí no se infiere que ese *alguien* haya de ser un cuerpo especial como el Consejo de Estado, ni

⁶¹ CAMPINO, *Estudio Sobre la Supresión*, cit. nota n. 20, p. 19.

⁶² Discurso pronunciado en la sesión del Senado de 27 de diciembre de 1893. CAMPINO, *Estudio Sobre la Supresión*, cit. nota n. 20, p. 73.

⁶³ Citado por CAMPINO, *Estudio Sobre la Supresión*, cit. nota n. 20, p. 73.

⁶⁴ VIDAL, *Una Reforma Constitucional*, cit. nota n. 18, p. 13.

menos que sea justificable la creación de cuerpos *consultivos* en la Constitución de países libres y democráticos”⁶⁵.

Otra de las hebras retóricas centrales presenta al Consejo de Estado como un factor de continuidad histórica y morigeración. Este es, usualmente, el camino adoptado por quienes comparten las premisas en las cuales se sustenta el Consejo de Estado. El mejor exponente de esta vertiente historiográfica es Bernardino Bravo, quien valora el rol ejercido por el Consejo de Estado en coadyuvar al Presidente a cautelar aquellos que Bravo identifica como los valores centrales del ordenamiento constitucional decimonónico, “enunciados desde 1833 por la propia Constitución bajo la forma de una trilogía que se contiene en la fórmula de juramento presidencial: proteger la Religión oficial del Estado, conservar la integridad e independencia de la República y guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes, es decir: Dios-Patria-Legalidad”⁶⁶. En la consecución de tales objetivos, “el ejercicio de las funciones presidenciales no quedó entregado a las solas luces del presidente y sus allegados” pues contó con aquel “cuerpo consultivo, cuyos dictámenes contribuyeron a imprimir a las actuaciones un sello impersonal”⁶⁷. Raúl Bertelsen⁶⁸ coincide con Bravo, afirmando que la “institucionalización del consejo político, otro de los aciertos de la Constitución de 1833, permitía al Presidente contar con la colaboración de personas que por su experiencia en las diversas ramas del gobierno y de la administración eran *verdaderas autoridades en el sentido primigenio de este término*”⁶⁹. La referencia al “sentido primigenio” de la autoridad es una referencia a la distinción romana entre *auctoritas* y *potestas*, en la cual la autoridad “significa un prestigio esencialmente basado en el elemento de la *continuidad* y contiene una referencia a la tradición y permanencia”⁷⁰, según Carl Schmitt.

Otra línea argumental gira en torno al papel de la función consultiva como fuente de conocimiento y experticia. Esta es quizás la dimensión discursiva más compleja y matizada y, por lo tanto, más interesante. Uno de los más tempranos comentaristas, José Victorino Lastarria, destaca en 1855 la labor del Consejo de Estado en los siguientes términos: “como la ejecución de las leyes suele ofrecer

⁶⁵ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 215.

⁶⁶ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 164.

⁶⁷ BRAVO, “La Constitución de 1833”, cit. nota n. 19, p. 324.

⁶⁸ Raúl Bertelsen participó en el comité de abogados nombrados por la Junta Militar que redactó el anteproyecto de constitución puesto en vigencia en 1980.

⁶⁹ BERTELSEN, Raúl, “La institución presidencial en Chile”, *Revista de Derecho Público* N° 21-22, 1977, p. 48. El destacado es mío.

⁷⁰ SCHMITT, Carl, *Constitutional Theory*, Durham, Duke University Press, 2008, p. 459.

dificultades más graves que su formación, i como por punto general la administración de los negocios presenta embarazos para cuya resolución es menester un gran caudal de luces i prudencia, es consiguiente que en la administración suprema haya un *Consejo de Estado* que informe sobre los asuntos de entidad”⁷¹. Para Lastarria, el Consejo realiza una labor central para la función ejecutiva pues “como auxiliar del ejecutivo debe ilustrarle, por medio de una discusión concienzuda, sobre todos los proyectos de lei que se iniciaren por su parte i sobre todos los reglamentos i demás resoluciones de entidad que el ejecutivo haya de dictar en negocios políticos y administrativos”⁷². Por esto afirma que el Consejo de Estado “no es una corporación superflua en la administración, sino ántes bien una parte integrante del Poder Ejecutivo, necesaria por cuanto concilia en la institución de la unipersonalidad de este poder el acuerdo i concurso de las luces i prudencia que se encuentran en los cuerpos colegiados”⁷³. En la misma línea escribirá un siglo después Bravo, sosteniendo que “mientras más amplios y complicados se hicieron los asuntos sometidos al gobierno, mayor fue la falta de cuerpos consultivos junto a los gobernantes, donde ellos encontraran personas entendidas a quienes consultar sobre el alcance y proyecciones de sus actos”⁷⁴. Sin embargo, la evaluación positiva que éste hiciera difiere sustancialmente de la formulada por Huneeus, quien escribe en 1880 que el Consejo “es inútil y aún perjudicial como cuerpo *consultivo*”⁷⁵. Huneeus pone en cuestión la funcionalidad misma de la labor consultiva, afirmando que “en una República el Presidente y sus Ministros son políticamente responsables de sus actos, y si necesitan consultar las medidas que les sugieren dudas, no vemos por qué ha de haber *consejeros oficiales ad- hoc*, cuando gozan de completa libertad para consultar *privadamente* á quienes les pluguiere”⁷⁶. También duda de su relevancia práctica, señalando que las consultas a él encomendadas “son de mera fórmula y á nada conduce, desde que el Ejecutivo no pierde su libertad para obrar aun contra la voluntad del Consejo, cuyo papel es así de todo punto insignificante”⁷⁷.

Para completar este repaso sobre la labor consultiva en nuestra institucionalidad, debemos recordar que ciertamente el Consejo de Estado no es el único

⁷¹ LASTARRIA, *Estudios Políticos*, cit. nota n. 17, p. 121.

⁷² LASTARRIA, *Estudios Políticos*, cit. nota n. 17, p. 122.

⁷³ LASTARRIA, *Estudios Políticos*, cit. nota n. 17, p. 395.

⁷⁴ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 169.

⁷⁵ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 217.

⁷⁶ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 215.

⁷⁷ HUNEEUS, *La Constitucion*, cit. nota n. 21, p. 215.

organismo de relevancia constitucional que ha ejercido dichas funciones. En esa categoría entra también el Consejo de Seguridad Nacional creado por la Constitución de 1980 sobre la base del antiguo Consejo Superior de Seguridad Nacional, el cual a su vez fuera establecido en 1960 mediante el Decreto con Fuerza de Ley Nº 181. Este organismo tenía una organización distinta a la del COSEN, pues incluía a los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Economía, de Hacienda, y a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea, al Director de Fronteras y Límites del Estado, y al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. La elevación de una instancia similar a la jerarquía constitucional se veía como un paso lógico para un régimen militar en el cual la ideología de seguridad nacional desempeñó un papel central.

También desempeñaron labores consultivas las comisiones nombradas por Arturo Alessandri y la Junta Militar para preparar anteproyectos constitucionales. Dos diferencias han de ser destacadas entre ambas comisiones consultivas: la primera, el tipo de autoridad invocada por cada una de ellas; la segunda, el poder vinculante que el trabajo de cada una ejerció sobre el poder político. Así, la Subcomisión de Reforma Constitucional convocada por Alessandri ejemplifica un tipo de legitimidad político-pluralista; destacándose por el hecho de que en su redacción hayan participado personeros de todas las tendencias políticas, desde el Partido Conservador al Partido Comunista y el Partido Demócrata. Como consigna Bernaschina, “el Presidente Alessandri y su Ministro de justicia, don José Maza, se encargaron de elegir las quince personas que formarían una y otra subcomisión, debiendo reconocerse el buen criterio que tuvieron al llamar a ciudadanos de las diversas tendencias ideológicas”⁷⁸. En cambio, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución nombrada por la Junta Militar apela a una legitimidad de tipo técnico-apolítica, siendo conformada por abogados destacados provenientes, por cierto, de los círculos que apoyaban al Régimen. Por otra parte, el documento preparado por la Subcomisión de Reforma Constitucional de 1925 no sufrió modificación alguna al ser plebiscitado; mientras que el documento preparado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución entre 1973 y 1978 pasó a manos del Consejo de Estado, y posteriormente de la Junta Militar, la cual lo alteró a su voluntad antes de ponerlo en vigencia.

Por otro lado, es necesario destacar que tanto el Senado como la Corte Suprema han asumido también labores propiamente consultivas. En el caso del Senado, éste heredó desde la puesta en vigencia de la Constitución de 1925

⁷⁸ BERNASCHINA, Mario, “Génesis de la Constitución de 1925”, *Anales de la Facultad de Derecho, Tercera Época*, Vol. III , 1956.

varias de las atribuciones del Consejo de Estado, incluyendo aquella de carácter consultivo contenida hoy en día en el artículo 53 N° 10 consistente en “Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite”. En el caso de la Corte Suprema, el actual artículo 77 de la Constitución señala que las leyes orgánicas sobre organización y atribuciones de los tribunales sólo podrán ser modificadas “oyendo previamente a la Corte Suprema”.

En su versión histórica, tal como ha existido entre nosotros, la función consultiva encarnada principalmente en el Consejo de Estado de la Constitución de 1833 ha estado enlazada a una epistemología autoritaria advera al disenso y una sociología tradicionalista. Pero también es posible imaginar el desempeño de la función consultiva de forma no autoritaria sino democrática, no aspirando a enquistar *un saber* socialmente reconocido sino a representar *los saberes* presentes en la comunidad; fundamentándose no en una pretendida homogeneidad y un forzado consenso social para su subsistencia, sino que en el pluralismo en que vivimos hoy en día. Para estas versiones dicha labor “está constitucionalmente concebida para transmitir a la autoridad la sensibilidad ciudadana, antes que a proveerla de conocimientos especializados”⁷⁹. A diferencia de las aspiraciones corporativistas de antaño, un esfuerzo en este sentido no apunta a sustituir la representación parlamentaria ni a cambiar su composición, sino que a crear nuevos canales institucionales que transmitan dicho sentir. Ejemplos existentes de esta variedad de función consultiva son el Consejo Económico y Social Provincial⁸⁰ y el Consejo Económico y Social Comunal⁸¹. Otro ejemplo es el Consejo Económico y Social propuesto como reforma constitucional por el Senador Eduardo Frei con fecha 3 de octubre de 2007 mediante Boletín N° 5375-07. En la justificación de dicho proyecto, afirma el Senador Frei que dicha iniciativa tiene por objeto “desarrollar una función consultiva que sea ejercida fundamentalmente con relación a la actividad pre-legislativa del Ejecutivo en materia económica y social”.

XI. EL CONSTITUCIONALISMO AUTORITARIO

La función consultiva es un tema poco estudiado entre nosotros. Su vinculación con instituciones tan disímiles entre sí como la Real Audiencia, el Consejo de Estado, y el senado “institucional” o designado y “por derecho propio” o vitalicio, es un asunto aún más ignorado, si es que ello es posible. Ahora bien, la hipótesis de trabajo que ha guiado estas líneas es que por sobre

⁷⁹ PANTOJA, Rolando, *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica, Santiago, 2004, p. 351.

⁸⁰ Artículo 116 de la Constitución.

⁸¹ Artículo 94, Ley Orgánica de Municipalidades.

la discontinuidad histórica y las disimilitudes institucionales, es posible reconstruir una continuidad histórica entre estas instituciones mediante las aserciones justificatorias que las respaldan, las cuales se articulan en torno al saber de la experiencia y el prestigio tradicional. No sostengo que los creadores de cada una de estas instituciones las hayan moldeado conscientemente una según la otra, vinculándolas –por así decirlo– genéticamente; tampoco que ellas hayan desempeñado estrictamente las mismas funciones. Lo que sostengo es que los argumentos y teorías justificatorias desplegadas en respaldo de todas estas instituciones –primero por una élite indiscutida y hegemónica, después enarboladas por los sectores “devenidos en derecha” que apelan a su continuidad histórica con dicha élite– las enlazan de manera genealógica, en el nivel de la discursividad.

Esta exploración provee de contexto o, si se quiere, de un *a priori* histórico, para el estudio de la versión contemporánea del constitucionalismo autoritario desarrollada durante el Régimen Militar por Jaime Guzmán. Una premisa central del constitucionalismo autoritario es el papel que le asigna a una constitución; la expectativa que pone en ella, la naturaleza que le asigna. En lugar de reconocer que la textura abierta de las constituciones abre la posibilidad de muy diferentes interpretaciones valóricas y políticas, el constitucionalismo autoritario espera que las constituciones consagren un núcleo de *valores*, de *creencias compartidas*, que sirva para dar fundamento al orden político. La razón de esto es que para el pensamiento autoritario, la *homogeneidad* es una premisa, una precondición de la convivencia política. En esto, el constitucionalismo autoritario sigue la faceta más peligrosa del constitucionalista Carl Schmitt⁸², quien sostenía que “un Estado que carece de esta homogeneidad tiene una cualidad anormal que constituye una amenaza a la paz”⁸³.

Tal era la forma de pensar de Jaime Guzmán, quien criticó en su momento el Acuerdo Nacional⁸⁴ precisamente por carecer de esta homogeneidad valórica, diciendo que “la primera y más fundamental crítica que observamos respecto de este documento es la extrema vaguedad genérica de casi todos sus postulados. Esa extrema vaguedad genérica permitía presumir, desde un inicio, que se podría darle a su texto interpretaciones muy distintas y contrapuestas, dada la

⁸² Jaime Guzmán ha sido vinculado a Schmitt por Renato Cristi, quien examina “la noción de Poder Constituyente en dos autores que han influido decisivamente en Guzmán: Carl Schmitt y Luis Sánchez Agesta”, constitucionalista español del franquismo. CRISTI, *El Pensamiento Político*, cit. nota n. 42, p. 81.

⁸³ SCHMITT, *Constitutional Theory*, cit. nota n. 70, p. 262.

⁸⁴ Piénsese que el Acuerdo Nacional, por las circunstancias políticas del momento, aspiraba a ser tomado por un documento de naturaleza constitucional.

profunda heterogeneidad de los firmantes⁸⁵. Los seguidores de Guzmán han profundizado esta línea de argumentación. La estrategia, contingente al hecho de que la Constitución actualmente vigente contiene declaraciones redactadas por ellos mismos, pasa porque la actual Constitución “no es neutra, y contiene una definición muy clara”, por ejemplo en cuanto a los límites del pluralismo ideológico⁸⁶; así como que “no es admisible que el Orden Público Económico [de la Constitución de 1980] sea una idea neutra, meramente funcional, desligada de las *opciones libertarias y subsidiarias* de nuestra institucionalidad”⁸⁷. Asimismo admiten sin tapujos que “no hay duda de que la intención del Constituyente Originario de 1980 fue crear un modelo constitucional que no fuere neutro. A diferencia de sus predecesoras, esta Carta Fundamental posee contenido axiológico”⁸⁸; sostienen, con simplicidad sorprendente, que ella es “una Constitución valórica; es decir, se ha edificado sobre valores objetivos y permanentes”⁸⁹.

En la época en que su hegemonía es indiscutida, la élite chilena plasma su paradigma epistémico en las instituciones políticas. Poco a poco la homogeneidad de la élite misma se resquebraja, lo que da paso a las reformas de 1874 y la Guerra Civil. Cuando finalmente la élite es desafiada en su poder social y “deviene en derecha”, ésta sigue sustentando un paradigma epistémico autoritario. Su figura política más relevante, Jorge Alessandri, apela a este prestigio de la experiencia como un proceso de acumulación (en contraposición, como lo destaca Hayek, al conocimiento de carácter constructivista). Durante el Gobierno Militar, la derecha experimenta en esto un proceso de modernización retórica; complementando esa apelación (y a lo largo de la transición, paulatinamente reemplazando) con un discurso supuestamente técnico que combina la retórica jurídica (de raigambre gremialista) con el lenguaje económico (fruto del paso de

⁸⁵ AVETIKIAN, Tamara, “Acuerdo Nacional y Transición a la Democracia”, *Estudios Pùblicos* N° 21, 1986, p. 19. En esa oportunidad, Oscar Godoy le replicó a Guzmán, con claridad y algo de ironía, que “el documento no puede ser, ni creo que ha sido o fue la pretensión de sus autores, un texto orgánico y cuyas palabras tuviesen un sentido unívoco. Eso es absolutamente imposible: *solamente los concilios, en el pasado, conseguían la univocidad de los conceptos; donde cada uno de ellos era perfectamente definido y ensamblado con el resto*. Nosotros sabemos que *modernamente esto es mucho más difícil*, y vean ustedes el ejemplo del último Concilio, cuyos textos admiten ser interpretados de distinta manera. Creo que en esta materia Jaime Guzmán tiene alguna experiencia”. Id., p. 26.

⁸⁶ FERMANDOIS, Arturo, “Notas sobre el Futuro de las Normas Constitucionales que Protegen el Sistema Democrático”, *Revista Chilena de Derecho* N° 18, 1991, p. 30.

⁸⁷ FERMANDOIS, Arturo, *Derecho Constitucional Económico*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2006, 2^a Edición, p. 73. El énfasis es mío.

⁸⁸ BRUNET, Marcelo, “Recensión a Derecho Constitucional Económico, Tomo I, Segunda Edición”, *Revista Chilena de Derecho* N° 33, 2006, p. 597.

⁸⁹ DÍEZ, Sergio, *Personas y Valores*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999, p. 20.

sus cuadros por la Universidad de Chicago). Si bien las estrategias discursivas anterior y posterior al Régimen Militar son distintas, el paradigma al alero del cual ellas se despliegan es el mismo: la división entre los que saben y por ello están en condiciones de gobernar, y aquellos que no saben y por lo mismo no están en condiciones de gobernar o están condenados al fracaso. Como diría Bernardino Bravo, “ningún gobierno tiene razón para sentirse fuerte si no cuenta con el respaldo de los portadores del saber: de las personas más competentes por su ciencia o por su experiencia en los distintos campos de la vida colectiva”⁹⁰. Esta capacidad exclusiva de acceder al conocimiento permea el discurso de la élite y posteriormente de la derecha en todos los aspectos que configuran el conflicto en la sociedad chilena: en lo moral, lo económico, lo jurídico. Todo otro eje o clivaje que no sea el epistémico es desconocido, tal como ocurre también con la legitimidad del desacuerdo y de la existencia de intereses contrapuestos. Si el paradigma epistémico Burkeano unifica instituciones tan diversas en lo genético y lo funcional como la Real Audiencia, el Consejo de Estado, y los senadores designados; a su vez el discurso de derecha anterior y posterior al Gobierno Militar, se mantiene unido por la continuidad de su paradigma epistémico autoritario y excluyente. Lo que cambia es quiénes son considerados sabios; ya sean altos mandos militares, autoridades eclesiásticas, la alta judicatura, y altos funcionarios administrativos, o bien abogados y economistas pertenecientes a dos escuelas de pensamiento muy específicas, el constitucionalismo gremialista y el neo-liberalismo de Chicago. Pero lo que se mantiene es el paradigma epistémico autoritario y excluyente según el cual algunos están en condiciones de gobernar y otros no, dependiendo de si detentan el tipo de conocimiento requerido.

Para las visiones autoritarias de la sociedad y de la historia, la ruptura del consenso social marca la salida del paraíso perdido. La pretensión autoritaria por excelencia es el regreso a un período de consenso, de “Unidad Nacional”. El discurso de estas corrientes está marcado por invocaciones a la unidad, por una fuerte nostalgia por los gobiernos fuertes y una ácida crítica al pluralismo político encarnado en los partidos políticos. “Sucursal del parlamento” llama despectivamente Bravo al Consejo de Estado posterior a 1874. Esto explica también que en un régimen autoritario, como el inaugurado el 11 de septiembre de 1973, la función consultiva arraigue en las mismas premisas epistémicas autoritarias de antaño, y el pluralismo político sea visto como un desvalor.

El consenso es un arma de doble filo. Por un lado, parece imposible sostener el tejido social sin un “algo” que lo sostenga: una identidad compartida, un consenso valórico substantivo. Un país de extraños, por definición, no sería

⁹⁰ BRAVO, “La función consultiva”, cit. nota n. 23, p. 176.

un país. Por otro lado, en el mundo moderno, los escenarios en los cuales el “consenso” y la “unidad nacional” desempeñan algún papel han sido de excepcionalidad, de autoritarismo, o derechamente de totalitarismo. Por lo general, de guerra; ya sea externa o interna, real o fingida. En los gobiernos autoritarios –como el que vivió Chile entre 1973 y 1990– el consenso y la unidad nacional son forzados e irreales.

¿Significa esto que debemos buscar un “punto medio” entre ser una nación de seres totalmente ajenos o totalmente homogéneos? No y sí. No, si por tal entendemos una búsqueda teórica por definiciones de lo que debe ser la sociedad o equilibrios arquimídeos a los que ellas deben llegar. Sí, si lo entendemos políticamente como el desafío de construir respuestas día a día, siempre provisorias, pero que pese a su contingencia sean capaces de generar sentido. Entre otras cosas, esto significa dejar de entender el consenso como meta, para entenderlo como un horizonte de sentido; como una premisa que nos permite darle sentido a la democracia, pero no como resultado esperable de este proceso⁹¹. También significa entender que una constitución no está en condiciones de ser un instrumento que proporcione respuestas substanciales, axiológicas; mucho menos cuando ella ha surgido de la victoria todavía reciente de unos contra otros. Una constitución, por el contrario, proporciona herramientas para que los participantes del proceso político formulen sus propias respuestas; tiene un rol, por así decirlo, gramatical. Mediante las múltiples herramientas que proporciona (derechos, libertades, procesos, instituciones, conceptos abiertos) los participantes de la vida cívica expresan sus visiones del mundo, movilizan respaldo en pos de ellas, formulan propuestas, deliberan, y negocian acuerdos, todo ello en diversos espacios creados o protegidos constitucionalmente: la opinión pública, los procesos electorales, los partidos políticos, el Parlamento, el proceso legislativo.

XII. CONCLUSIONES

Diversas instituciones, a lo largo de nuestra historia, han estado encargadas de proveer de prestigio a la labor gubernativa mediante la representación de ciertos estamentos considerados tradicionales. Esto ha articulado una práctica, varias veces centenaria, de darle un espacio privilegiado a dichos sectores en la conducción de los asuntos nacionales. Ya en época republicana, esta representación ha ido a contrapelo de los procesos de profundización democrática, los que en gran medida han sido llevados a cabo a costa de las instituciones que encarnaran esta tradición. El discurso constitucional autoritario chileno se

⁹¹ Véase LECHNER, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Flacso, Santiago, 1984.

ha articulado en defensa y justificación de estas instituciones, por lo que una consideración de aquellas permite preparar un estudio más comprehensivo de esta hebra de nuestra historia constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisiones Encargadas del Estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925.
- Actas Oficiales de las Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*. Santiago, Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, 1973-1978.
- ARCE, Carla; MUÑOZ, Fernando; SAN FRANCISCO, Alejandro, *El Senado de Chile (1990-2010)*, Santiago, Ril Editores, 2010.
- AVETIKIAN, Tamara (Ed.), "Acuerdo Nacional y Transición a la Democracia", en *Estudios Públicos* N° 21, 1986.
- BERNASCHINA, Mario, "Génesis de la Constitución de 1925", en *Anales de la Facultad de Derecho, Tercera Época*, Vol. III, 1956.
- BERTELSEN, Raúl, "La institución presidencial en Chile", *Revista de Derecho Pú- blico* N° 21-22, 1977.
- BRAVO, Bernardino, "La función consultiva, un vacío secular dentro del régimen de gobierno en Chile, 1874-1973", *Revista de Derecho Pú- blico* N° 21-22, 1977.
- _____, "La Constitución de 1833", en *Revista Chilena de Derecho* Vol. 10, 1983.
- _____, *Gobierno Fuerte y Función Consultiva*, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, Santiago, 1984.
- BREYER, Stephen, *Active Liberty. Interpreting our Democratic Constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 2005.
- BRUNET, Marcelo, "Recensión a Derecho Constitucional Económico", Tomo I, 2^a Edición, *Revista Chilena de Derecho* Vol. 33, 2006, p. 597.
- BULNES, Francisco, "El Senado en la Constitución de 1925 y en la de 1980", *Revista Chilena de Derecho* Vol. 13, 1986.
- CAMPINO, Enrique, *Estudio sobre la Supresión del Consejo de Estado*, Memoria presentada a la Universidad de Chile para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Imprenta Cervantes, Santiago, 1902.
- CAMPOS, Fernando, *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997.
- CARRASCO, Sergio, "Estudio Comparativo de los Proyectos de Reforma a la Constitución Política del Estado de 1925 Presentados con fecha 5 de julio de

- 1964, 30 de noviembre de 1964 y 17 de enero de 1969", *Revista Chilena de Derecho* Vol. 6, 1979.
- _____, "Proyectos de reformas de iniciativa de parlamentarios, a las Constituciones Políticas de la República de Chile de 1925 y 1980", *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* XVIII, 1997.
- CEA, José L., *Teoría del Gobierno. Derecho Chileno y Comparado*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000.
- CORREA, Sofía, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2004.
- CRISTI, Renato, *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán*, Lom, Santiago, 2000.
- D' ORS, Álvaro, *Ensayos de Teoría Política*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1979.
- DAHL, Robert, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- DIEZ, Sergio, *Personas y Valores*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999.
- DEL BARRIO CORTEZ, Óscar, "Notas sobre la institución del Consejo de Estado en Chile (a propósito de la dictación del DL 1319/76)", *Revista de Derecho Público* N° 19-20, 1976.
- DUCCI, Carlos, *Interpretación Jurídica*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997.
- EDWARDS, Alberto, *La Fronda Aristocrática. Historia Política de Chile*, 6^a Edición, Editorial del Pacífico, Santiago, 1966.
- _____, "La Constitución de 1833", *Revista Chilena de Derecho* Vol. 2, 1975.
- FERNANDOIS, Arturo, "Notas sobre el Futuro de las Normas Constitucionales que Protegen el Sistema Democrático", *Revista Chilena de Derecho* Vol. 18, 1991.
- _____, *Derecho Constitucional Económico*, 2^a Edición, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2006.
- FERNÁNDEZ, Joaquín, *El Ibañismo (1937-1952): un caso de populismo en la política chilena*, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2007.
- FOUCAULT, Michel, *The Archaeology of Knowledge*, Pantheon Books, New York, 1982.
- GUZMÁN, Jaime, "La definición constitucional", *Revista Realidad* Año 2 N° 15, 1980.
- HUNEEUS, Jorge, *La Constitución Ante el Congreso, o sea Comentario Positivo de la Constitución Chilena. Segunda Parte*, Imprenta de Los Tiempos, Santiago, 1880.

- LECHNER, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Flacso, Santiago, 1984.
- LANDIS, James, *The Administrative Process*, Oxford University Press, New Haven, 1938.
- LASTARRIA, José Victorino, *Estudios Políticos i Constitucionales*, Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona, Santiago, 1906.
- MÉNDEZ, Gloria, *El Consejo de Estado de Francia. Su aporte al Derecho Administrativo*, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1962.
- MUÑOZ, Raúl, *La Real Audiencia de Chile*, Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, 1937.
- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, New York, 2004.
- OYARZÚN, Manuel, *El Consejo de Estado. Su Marcha a través de la Historia. ¿Es Necesaria su Existencia?* Memoria de Prueba presentada para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Imprenta i Encuadernación Universitaria, Santiago, 1904.
- PANTOJA, Rolando, *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica, Santiago, 2004.
- PEREIRA, Antonio, *Teoría Constitucional*, Editorial Jurídica ConoSur, Santiago, 1998.
- SALAZAR, Gabriel, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "pueblos". Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2005.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional: La Constitución de 1980, antecedentes y génesis*, Editorial Jurídica, Santiago, 1997.
- SCHMITT, Carl, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008.
- STUVEN, Ana María, "Una Aproximación hacia la Cultura Política de las Elites Chilenas: Concepto y Valoración del Orden Social, 1830-1860", *Revista Estudios Públicos* N° 66, 1997.
- TIRONI, Eugenio, *El Régimen Autoritario: Para una Sociología de Pinochet*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- TUGWELL, Rexford, *The Brains Trust*, The Viking Press, New York, 1968.
- VALENCIA, Luis, *Anales de la República. Textos Constitucionales de Chile y Registro de los Ciudadanos que han Integrado los Poderes Ejecutivo y Legislativo desde 1810*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1986.

VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973), Volumen I: La Sociedad Chilena en el Cambio de Siglo (1891-1920)*, Tomo II, Editorial Santillana, Santiago, 1981.

VIDAL, Carlos, *Una Reforma Constitucional. Supresión del Consejo de Estado*. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Imprenta San Buenaventura, Santiago, 1899.