

# EL SUBSECRETARIO DE ESTADO 1817-1891, UNA FIGURA DESCONOCIDA EN LA VIDA INSTITUCIONAL DE CHILE\*

FRANCISCO JAVIER MARIANI MARTÍN

*Universidad de Chile*

## 1. INTRODUCCIÓN

El gobierno por Ministerios se implantó en Chile en el último tercio del siglo XVIII. La clave del mismo fue la Secretaría de la Presidencia, Gobernación y Capitanía General, instituida en 1776. Sobre ella existe un estudio de Solís de Ovando de 1984<sup>1</sup>.

La historia posterior de esta oficina de gobierno y de su personal está aún por hacer. Como es sabido, el gobierno por Ministerio sobrevivió a los trastornos de la época de la independencia como algo indiscutido. Lo medular de él, siguió siendo la Secretaría de la Presidencia. Todas las alteraciones que se introdujeron apuntaron a mejorar su gestión. Al efecto, se la dividió en varias oficinas especializadas y se amplió la planta del personal. Este proceso culminó hacia 1837, fecha a partir de la cual esta modalidad de gobierno, consolidada definitivamente, entra en una fase de crecimiento orgánico, que termina a fines de la década de 1880.

### \* ABBREVIATURAS:

A.B.O.: Valencia Avaria, Luis "Archivo de don Bernardo O'Higgins", Santiago 1946-1965. Tomos 1, 10, 11, 13, 19, 22 y 25.

B.L.: *Boletín de Leyes y Decretos de la República de Chile*, Santiago. Años 1818-1891.

C.E.: Archivo Nacional (Chile), Consejo de Estado. Vols. 9, 11, 12 y 13.

C.G.: Idem. Colección Claudio Gay. Vols. 17, 762, 1044, 1308.

C.M. 1: Idem. Contaduría Mayor de Cuentas, primera serie. Vols. 1177, 1178 y 1204.

C.M. 2: Idem. Contaduría Mayor de Cuentas, segunda serie. Decretos. Vols. 1141, 1143, 3373, 3377, 3378, 3379, 3380, 3384, 3385, 3387 y 3388.

D.B.: MEDINA, José Toribio, *Diccionario Biográfico Colonial de Chile*, Santiago, 1906.

F.V.: Archivo Nacional (Chile), Fondos Varios. Vols. 244, 249, 266 y 415.

J.E.: Idem. Manuscritos de Jaime Eyzaguirre. Vols. 16 y 26.

M.G.: Idem, Ministerio de Guerra. Decretos, vols. 336, 350, 373, 382, 640, 734, 761, 988, 1019, 1482, 1542, 1545, 1569 y 1716.

M.H.: Idem, Ministerio de Hacienda. Decretos, vols. 155, 201, 310, 418, 931, 972, 1387, 1648, 1661, 1806, 1920 y 1930.

M.I.: Idem. Ministerio del Interior. Decretos, vols. 168, 202, 221, 245, 271, 285, 333, 364, 405, 422, 485, 504, 532, 618, 1050A, 1379, 1435 y 1558.

M.J.: Idem. Ministerio de Justicia. Decretos, vols. 18, 20, 45, 81, 109, 156, 400, 413, 454, 484, 733 y 915.

M.M.: Idem. Ministerio de Marina. Decretos, Vols. 168, 233, 273, 334, 424, 461, 467 y 472.

M.O.P.: Idem. Ministerio de Industria y Obras Públicas. Decretos, vols. 183.

M.R.E.: Idem, Ministerio de Relaciones Exteriores. Decretos, vols. 17, 24, 67, 90, 123, 132, 153, 228, 242, 256, 324, 373, 374, 499, 500 y 684.

P.P. Fig.: FIGUEROA, Pedro Pablo, *Diccionario Biográfico General de Chile 1550-1887*, Santiago, 1888.

R.A.: Archivo Nacional (Chile), Real Audiencia. Vols. 1650, 1651, 1660, 1661, 1666, 1667, 1673, 1678 y 1679.

T.C.: Idem. Tribunal de Cuentas. Vols. 22, 23, 26, 29, 30 y 38.

V. Fig.: FIGUEROA, Virgilio, *Diccionario Histórico Biográfico y Bibliográfico de Chile*, Santiago, 1925-1931, vols. 1-5.

<sup>1</sup> SOLÍS DE OVANDO, Joaquín, *La Secretaría de la Presidencia en el Reino de Chile*, memoria de prueba, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1984, inédita.

Esta transformación de la Secretaría, desde 1817 hasta 1891, no ha sido objeto, hasta ahora, de un estudio pormenorizado. Constituye el tema de la presente memoria.

No es una novedad que muchas de las instituciones existentes hoy día tienen su origen en la época del reino de Chile. Así sucede, por ejemplo, entre las administrativas, con las Intendencias, el Correo, la Casa de Moneda, la Aduana y la Contaduría Mayor, por nombrar sólo algunas. En igual situación se encuentran los actuales Ministerios, cuyo principio es la ya señalada Secretaría de la Presidencia, Gobierno y Capitanía General. Por supuesto este no es un fenómeno exclusivo de Chile, sino que se repite en España y en los países americanos que pertenecieron a la monarquía española, como Argentina, México, Perú, Nueva Granada y Venezuela, los cuales tenían también para su gobierno sus propias Secretarías. Sin embargo, este hecho ha pasado casi inadvertido y los estudios sobre el particular son escasísimos. Si bien la bibliografía disponible se ocupa de los Ministerios mismos, ningún autor hace un estudio pormenorizado acerca del gobierno por Ministerio. En general, se limitan a mencionar el establecimiento y composición de estas oficinas, casi siempre a raíz de algún hecho aislado o personaje especial.

El estudio de Solís de Ovando fue en España y en Hispanoamérica precedido por otros anteriores. Ante todo las investigaciones: de Escudero sobre los Secretarios españoles desde el siglo xv hasta principios del xviii<sup>2</sup>, y el estudio de la Primera Secretaría de Estado de Martínez Cardos<sup>3</sup>, de 1969 y 1972, respectivamente. Más adelante, se publicó en España otro, llamado "Las Secretarías del Despacho: 2 estudios sobre la administración" (1982)<sup>4</sup>, que contiene dos antiguos análisis críticos de la Secretaría española, realizados por oficiales pertenecientes a ella, el uno de mediados del siglo xviii y el otro de la primera mitad del siglo xix. Ambos son bastantes interesantes, dada la similitud entre las Secretarías americanas y las españolas.

En América, el primer trabajo acabado sobre el tema es el que dedicó en 1974, el argentino Mariluz Urquijo a la Secretaría del Virreinato del Río de la Plata (1742-1810)<sup>5</sup>. Posteriormente, y tomando como base esta obra, Solís de Ovando estudió la Secretaría del Reino de Chile en el período 1776-1822, vale decir, desde su génesis en el reinado de Carlos III hasta los primeros años de independencia. A estos trabajos, siguió el de Arnold en 1988, referido a la Secretaría del Virreinato de Nueva España (1742-1827)<sup>6</sup>, quien también utilizó la obra de Mariluz.

Aparte de la obra antes citada, en Chile sólo contamos con algunas tesis de grado acerca, de los Ministerios. Por desgracia se limitan fundamentalmente a estudiar su funcionamiento y estructura actual, sin detenerse mayormente en su trayectoria histórica. Una excepción es el trabajo de Mackinnon referente al Ministerio del Interior<sup>7</sup> y el libro de Barros sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>8</sup>, ambos relativos a un Ministerio en particular. Por último,

<sup>2</sup> ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del despacho: 1474-1724*, Madrid, 1969.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos y MARTÍNEZ CARDOS, José, "Primera Secretaria de Estado", prólogo a *Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas (1705-1936)*, Madrid, 1972, volumen I.

<sup>4</sup> PRADO Y ROZAS, Antonio, *Las Secretarías del Despacho: 2 estudios sobre la administración*, Madrid, 1982. Este libro comienza con una breve introducción de José María García Madariaga basada principalmente en la obra de Escudero y después contiene el estudio y proposición de un reglamento para la oficina del oficial de la Secretaría de Guerra Antonio de Prado y Rozas de 1755, por último está el trabajo de un oficial anónimo de la Secretaría de 1824,

en el que luego de hacer un análisis crítico profundo de las Secretarías, también esboza un reglamento.

<sup>5</sup> MARILUZ URQUIJO, José María, *Orígenes de la Burocracia Rioplatense: La Secretaría del Virreinato*, Buenos Aires 1974.

<sup>6</sup> ARNOLD, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, Arizona, 1988. Traducción castellana, México, 1991.

<sup>7</sup> MACKINNON YUNG, John, *El Ministerio del Interior*, memoria de prueba, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, mimeografiada, 1956.

<sup>8</sup> BARROS VAN BUREN, Mario, *El Ministerio de Relaciones Exteriores: apuntes para una historia administrativa*, Santiago, 1973.

no podemos dejar de mencionar los estudios de Urzúa<sup>9</sup> y de Bravo sobre la administración en general, donde naturalmente tratan los Ministerios que la componen. El último autor fue el primero en señalar en América, la diferencia entre gobierno por consejo y gobierno por ministerio<sup>10</sup>.

Si la investigación sobre los Ministerios ha sido incipiente, se ha dejado absolutamente de lado a los oficiales Mayores o Subsecretarios, quienes podríamos decir han sido los personajes olvidados por todos los historiadores. Ellos fueron y siguen siendo los funcionarios que están precisamente por debajo del Ministro y, por lo tanto, por encima del resto del personal del Ministerio. Se trata pues, de figuras claves, pero de segundo plano, que han pasado inadvertidas, sin que nadie haya reparado en su importante papel en nuestra historia. Dentro de las Secretarías, en numerosas ocasiones reemplazaron o substituyeron en forma interina a los propios Ministros. La galería de estos personajes está representada con brillo, durante la monarquía por Ignacio Andía y Várela, Agustín de Vial y Manuel Joaquín Valdivieso y, posteriormente por hombres como Andrés Bello en el Departamento de Relaciones Exteriores, José Antonio Soffía en el Interior, José Raymundo del Río en Hacienda, Cirilo Vigil en el Departamento de Guerra, Fanor Velasco primero en Justicia y después en Relaciones Exteriores y tantos otros. Como veremos, varios de ellos son conocidos, pero normalmente debido a otros aspectos de su vida y su actuación.

En suma, se aprecia una falta o vacío en el estudio de las Secretarías o Ministerios de nuestro país y sobre todo en lo tocante a sus oficiales Mayores o Subsecretarios. La presente memoria tiene por objeto remediar en lo posible esta situación, y enlaza naturalmente con el mencionado trabajo de Solís de Ovando, cuya exposición se pretende continuar desde 1817 hasta 1891.

Nuestra investigación recae fundamentalmente sobre dos tópicos. El primero es un estudio institucional de las Secretarías o Departamentos o Ministerios, como se les llamó hasta que prevaleció este último término. Este estudio abarca dos etapas históricas. La primera se inicia con la independencia en 1817 y termina dos décadas después con la consolidación de las Secretarías, y la segunda, trata del desarrollo ulterior de las mismas, una vez definitivamente asentadas, hasta la caída de Balmaceda en 1891. Aquí se pondrá especial énfasis a la labor y trascendencia que tuvieron los oficiales Mayores en los Ministerios. Esta parte de la memoria finaliza con una conclusión.

El segundo gran acápite, pieza fundamental de la memoria, contiene dos apéndices dedicados al personal de las oficinas. Por una parte se reconstituye, la planta completa, que incluye Secretarios y oficiales que sirvieron en la Secretaría de Gobierno desde 1776, estructurada propiamente en 1780, y en las demás instituidas desde 1817 en adelante, hasta aproximada-

<sup>9</sup> URZÚA VALENZUELA, Germán, *Evolución de la Administración Pública Chilena: 1818-1968*, Santiago 1970, aquí nos muestra el desarrollo de la administración Nacional a partir de 1817, especialmente en lo relativo a la creación de nuevas instituciones y al aspecto normativo.

<sup>10</sup> Sobre el tránsito de gobierno por consejo a gobierno por ministerios BRAVO LIRA, Bernardino, "Oficio y Oficina, dos etapas en la historia del Estado indiano", en *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, volumen v, Quito, 1980, ahora en *Derecho Común y Derecho Propio en el Nuevo Mundo*, Santiago, 1989; contraponen ambos modos de gobierno, la antigua por consejo que persistió hasta el siglo XVIII

y la nueva por Ministerios, basada en el sistema de oficina, el que subsiste hasta hoy. También, la Monarquía Moderna en Europa y en Iberoamérica en su obra *Poder y Respeto a las Personas en Iberoamérica siglos XVI a XX*, Valparaíso, 1989 y *El absolutismo Ilustrado en Hispanoamérica: Chile (1760-1860)*, de Carlos III a Portales y Montt, Santiago, 1992. En este último libro dedica mayor atención a las Secretarías, especialmente en su establecimiento y primeros años bajo la monarquía ilustrada en 1776 y después su expansión bajo la república ilustrada, en el período 1830-1860. Y últimamente, *El Estado de Derecho en la historia de Chile*, Santiago, 1996.

mente 1830<sup>11</sup>. A partir de entonces, la exposición se concentra en los oficiales Mayores hasta 1891. Debemos señalar que, entre ellos, se incluyen tanto los propietarios como los interinos. Finalmente, el segundo apéndice comprende una aproximación prosopográfica de quienes sirvieron en el cargo de oficial Mayor en los Ministerios o Secretarías durante todo ese extenso período de más de cien años, cargo que posteriormente pasó a tener la actual denominación de Subsecretario.

Las biografías de los oficiales Mayores y Subsecretarios ponen de manifiesto un hecho: hubo dos clases de personas que sirvieron este cargo. Unos cumplieron una vasta carrera administrativa, de suerte que dicho empleo vino a ser para ellos el punto culmine de la misma, en el que, sin perjuicio de otras actividades, se mantuvieron por largos años hasta jubilar como tales. Para otros, en cambio, el ser oficial Mayor significó solamente un paso o escalón más en su carrera política y que, por tanto, no lo ocuparon mucho tiempo, pues prontamente fueron llamados a cumplir otros menesteres mayores.

## PRIMERA PARTE SECRETARIAS DE ESTADO, 1817 - 1837

### I, DIVISIONES Y CONSOLIDACIÓN

La Secretaría del Reino de Chile, que tuvo su inicio en 1776<sup>12</sup> sobrevivió al viejo régimen monárquico y continuó con sus funciones después de producida la independencia. Era el órgano ejecutivo por el cual el gobierno debía realizar o llevar a cabo su gestión. Por lo tanto, aunque no podemos aseverar a ciencia cierta que haya contribuido a la consolidación geopolítica del país<sup>13</sup> por lo menos podemos asegurar que su subsistencia como núcleo y centro de la administración era vital.

Por supuesto sufrió algunos cambios o mejor dicho adecuaciones, varios de los cuales eran previsibles y necesarios desde hacía tiempo. El más notable fue el de la división de la Secretaría única en varias especializadas, llamadas también Departamentos. Este último término usado en el período indiano para denominar a las diversas secciones de la Secretaría de algunos Virreinos, se generalizó después de la independencia al resto de las Secretarías de Iberoamérica<sup>14</sup>. En realidad, todas las innovaciones se hicieron dentro del marco institucional montado por la monarquía española, patrimonio en que se apoyaron consciente o inconscientemente por sus Estados sucesores.

<sup>11</sup> Se reconstituye la serie de los Secretarios durante la época de la monarquía ilustrada y del período de la Restauración monárquica, ya que la lista de los Secretarios o Ministros que tuvo Chile a partir de 1817 en adelante se encuentra en el libro de VALENCIA AVARIA, Luis, *Anales de la República*, Santiago, la edición 1951, 2 volúmenes, 2ª ed., 1986, vol. 1.

<sup>12</sup> R.C. del 23 de Junio de 1776, de Carlos III, crea la Secretaría del Reino de Chile. *op. cit.*, n. 1, p. 21.

<sup>13</sup> Afr. de Linda Arnold respecto de la Secretaría Virreinal de México. El nuevo gobierno reconoció el valor de la eficiente administración,

por lo que la conservó procurando mejorar las condiciones de trabajo de la Secretaría, incluso se puede apreciar en la estructura y organización del ejecutivo del México moderno la adaptación del método colonial para encargarse del papeleo. En tanto Mariluz dice que la Junta de Gobierno de Buenos Aires reconoció la importancia de la Secretaría, la que iba en constante aumento. *Op. cit.*, n. 6, pp. 47 y 78-85 y *op. cit.*, n. 5, p. 107.

<sup>14</sup> La Secretaría de México se dividió en cuatro Secretarías. En tanto la Secretaría de Buenos Aires en 1812 se dividió en dos. *idem*, p.79; e *idem*, p. 107.

Tan pronto como O'Higgins reemplazó en Febrero de 1817 al antiguo Presidente de la monarquía, empezó a reorganizar la administración del Estado y a proveer los antiguos y los nuevos cargos. Durante este período, se comenzó a reformar y a dar forma definitiva a la antigua Secretaría del Reino de Chile, tarea iniciada en 1810 con los primeros gobiernos provisionales, pero que fue interrumpida en 1814<sup>15</sup>.

Reformas que cobraron estabilidad fueron el establecimiento de la Secretaría de Guerra, que también sería de Marina, posteriormente la de Hacienda y la introducción en el Ministerio de Gobierno del Despacho de Relaciones Exteriores. De este modo, el 16 de Febrero 1817 nombró como Secretarios de Estado a Miguel Zañartu para Interior y José Ignacio Zenteno para Guerra, con facultad para dictar disposiciones ejecutivas con la rúbrica del mismo Director y la publicación en la gaceta de gobierno<sup>16</sup>. El mismo día se designaron todos los oficiales que debían servir en el Departamento de Guerra desde el Oficial Mayor hacia abajo. El nombramiento de los funcionarios de la Secretaría de Gobierno se había hecho el día anterior, pero la plaza de Oficial Mayor se proveyó con posterioridad<sup>17</sup>.

El 2 de Junio se erigió indirectamente el Ministerio de Hacienda, pues se le encargaron "por vía de comisión" a Hipólito Villegas, los negocios de hacienda que correspondían al Ministerio de Gobierno. El oficial primero de esta Secretaría, Pedro Lurquín, fue nombrado el 4 de Junio de 1817<sup>18</sup>.

Un vano intento por reorganizar la administración fue el Plan de Hacienda y Administración del 2 de Septiembre de 1817. Sus artículos 139 a 149 trataban minuciosamente el tema de los "Secretarios de Estado y del Despacho Universal", contenía una regulación pormenorizada del número de las Secretarías, funciones, oficiales y provisión de cargos<sup>19</sup>. Se fijó provisoriamente en tres el número de los Secretarios de Estado: el de Estado y del despacho de las Relaciones Exteriores y "encargado por ahora del despacho de Marina"; el del despacho de Gracia y Justicia "al cual se reúne el despacho de Hacienda"; y por último el encargado del despacho de Guerra. También se estableció el número de oficiales de cada Secretaría<sup>20</sup>. Lamentablemente este primer intento por conferirle a las Secretarías una estructura ordenada y orgánica no llegó a aplicarse<sup>21</sup>.

Conforme a la política de esos años, también el Ministerio de Relaciones Exteriores se fue formando con el paso del tiempo. En contraste con lo sucedido en 1811 en que se designó a un Secretario encargado de los asuntos de fuera<sup>22</sup>, en esta oportunidad su génesis tuvo un origen mucho más modesto. El 8 de Mayo de 1818 se nombró al colombiano Francisco Rivas oficial del Ministerio de Gobierno para la mesa de comunicaciones con el extranjero<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> El fenómeno de la división se había iniciado con los gobiernos provisionales en 1814, pero con la restauración de la monarquía en 1817, se siguieron despachando los asuntos por una Secretaría y con un sólo Secretario. *Op. cit.*, n. 1, pp. 132-138 y *op. cit.*, n. 11.

<sup>16</sup> ENCINA, FRANCISCO y CASTEDO, Leopoldo, *Resumen de la Historia de Chile*, Santiago, 1954, tomo 1, p. 641 y tomo 3, p. 2.088 y *op. cit.*, n. 11, p. 438.

<sup>17</sup> Se nombra a los oficiales de la Secretaría de Gobierno, por decreto del 15 de Febrero de 1817. No hallamos el nombramiento del Oficial Mayor, Ignacio Torres, pero encontramos antecedentes suyos en ese cargo en Agosto de ese año, por decreto del 21 de Agosto de 1817 se ordena al

Ministro de la Tesorería General entregar a Torres determinada suma de dinero. C.M. 2 V. 3380; y A.B.O. T. 25, p. 63.

<sup>18</sup> BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile*, Santiago 1884-1887, vol. 11, p. 196; y Decreto del 4 de Junio de 1817, nombra a Pedro Lurquín oficial primero de la Secretaría de Hacienda. C.M. 2 V. 3380.

<sup>19</sup> Plan de Hacienda y Administración Pública, 2 de Septiembre de 1817. A.B.O. T. 13 Apéndice, pp. 389-432.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> El primer Secretario fue José Miguel Infante, designado por el Congreso Nacional. *Op. cit.*, n. 11 y *op. cit.*, n. 8, pp. 10-11.

Hasta 1871 subsistió este Departamento o Despacho dentro del Ministerio que comprendía a la vez los negocios de Gobierno y Relaciones Exteriores.

Lo mismo sucedió con el futuro Ministerio de Marina. Coincide el inicio de este Departamento con el nombramiento del capitán Santiago Blaye como Oficial Mayor de la Mesa de Marina en la Secretaría de Guerra, acontecido el 18 de Junio de 1818<sup>24</sup>, vale decir dos meses después que Francisco Rivas. Al convertirse en el primer funcionario en ser nombrado para ese Despacho, su designación marcó también el inicio del Departamento de Marina dentro del Ministerio de Guerra. Se trata de un despacho especial, como en un principio se había considerado en el Plan de Septiembre de 1817, con la diferencia que en esta oportunidad se insertó en su asiento natural, la Secretaría de Guerra, y no como en ese plan, dentro del Ministerio de Gobierno. Esta oficina sólo se erigiría como Ministerio, independiente del de Guerra en 1887, si bien bajo un Ministro en común.

En suma, a contar de 1818 se dibuja el cuadro general de los Ministerios, que subsistió por casi dos décadas, hasta 1837. Hay tres Ministerios a cargo de tres titulares: Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda, y Guerra y Marina; y cinco departamentos o despachos, cuya cabeza, podríamos decir, era el Oficial Mayor respectivo, pues el primero se subdividía en Gobierno y Relaciones Exteriores y el de Guerra y Marina comprendía los dos despachos de ese nombre.

Definido el número de Ministros, se procedió a dotarlos de uniformes, como era el uso desde la primera Secretaría en 1776. Con el propósito de distinguir e identificar a estos altos funcionarios, se publicó el 18 de Febrero de 1818 en la Gazeta Ministerial de Santiago el uniforme correspondiente a los Ministros de Estado<sup>25</sup>.

El de gala comprendía “Casaca negra de cuello derecho, y en él un bordado de oro que corra por todo su largo de palma y oliva entrelazadas; en sus extremos una espuela cruzada con una palma. En las botas de las mangas el mismo bordado más pequeño y tres estrellas horizontales. El centro blanco con cabos dorados”.

Además hay un *petit* uniforme: “Paño azul con solas estrellas en las botas de la manga y en el cuello los extremos que lleva el uniforme grande”.

Los diversos departamentos se distinguirían por el color de las fajas: “la de gobierno blanca, azul la correspondiente a hacienda, y encamada para la de guerra”. Esto lo podemos definir como un paso formal para institucionalizar a los Ministerios, que sirvió para diferenciar al nuevo gobierno de la antigua monarquía, bajo la cual como sabemos, el Secretario de la Presidencia también tenía asignado un uniforme<sup>26</sup>.

Pero fue una transformación más cuantitativa que cualitativa, porque la Secretaría de Gobierno y los restantes departamentos conservaron o reprodujeron la antigua organización de la Secretaría de la Presidencia, con pequeñas variaciones para adaptar estas oficinas a la ampliación que experimentó la administración. A la cabeza del Ministerio se encontraba el titular del mismo, llamado también Secretario, al igual que en su tiempo lo fueron Simón de Dolarea y Judas Tadeo Reyes<sup>27</sup>; lo seguía el Oficial Mayor y los restantes oficiales del número, normalmente alrededor de tres, además de un oficial archivero y otro de partes, comúnmente acumulados en uno solo. A ellos se añadían los oficiales auxiliares o supernumerarios que, en principio,

<sup>23</sup> Decreto del 18 de Mayo de 1818, se nombra a Francisco Rivas Oficial Mayor de la mesa encargado de las comunicaciones con el extranjero, futuro despacho de Relaciones Exteriores. *Op. cit.*, n. 8, p. 13 y C.M. 2 V.

<sup>24</sup> Decreto del 18 de Junio de 1818, confirió el título de Oficial Mayor de la mesa de Marina a Santiago Blaye. C.M. 2 V. 3380.

<sup>25</sup> Decreto que establece el uniforme de los Secretarios de Estado, 8 de Febrero de 1818. B.L. año 1818 p.244; y A.B.O. T. 10, pp. 337-338.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, n. 1, p. 82.

<sup>27</sup> Simón de Dolarea fue el primer Secretario que tuvo la Secretaría de la Presidencia de la Capitánía General en 1776, Judas Tadeo de Reyes sucedió a Dolarea a contar de 1780, hasta el término del

debían contratarse para aquellas épocas en que hubiera exceso de trabajo, pero que en la práctica siempre estuvieron presentes en los Ministerios y que, al igual que en otros tiempos, se consideraban meritorios para ocupar una plaza de oficiales de planta.

La mayor diferencia la encontramos en la separación del cargo de Oficial Mayor y oficial primero, que pasan a ser dos cargos distintos o separados, y en la existencia de dos Oficiales Mayores en aquellas Secretarías que estaban a cargo de dos despachos como eran la de Interior y Relaciones Exteriores y la de Guerra y Marina<sup>28</sup>.

Lo característico de estos primeros años siguientes a la independencia es que en la administración se va haciendo “camino al andar”. Conforme los gobernantes se dieron cuenta de las necesidades del país fueron ampliando su estructura, pero sin seguir una sistematización u orden preestablecido. Con los decretos de nombramiento de los nuevos funcionarios se daba indirectamente origen a los nuevos departamentos, aparecen de esta manera nuevas oficinas. Según se vio, así ocurrió con el Ministerio de Hacienda y los despachos o departamentos de Relaciones Exteriores y Marina en las Secretarías de Gobierno y Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina, respectivamente.

Como no hubo una línea definida en esta materia, sino que se actuaba de acuerdo a las circunstancias y necesidades, las Secretarías carecieron de una regulación clara y orgánica.

Esta situación se prolongó aún después de la caída de O’Higgins, pues la seguidilla de gobiernos que se suceden hasta 1830 no estuvo en condiciones de realizar mayores modificaciones ni intentos por ordenar en forma global a los Ministerios. Persistió la misma práctica de regular principalmente por decretos algunas materias de la organización y funcionamiento de cada uno. Sólo con la Constitución de 1833 se aprecia esta voluntad, que en definitiva se materializó con el decreto-ley de Febrero de 1837 y el decreto de Febrero de ese mismo año. En ellos se trasluce la influencia de Portales, quien después de consolidar las instituciones básicas de gobierno fue el principal propulsor de su regulación.

Entre las disposiciones parciales de este período, citamos las siguientes.

El 18 de Julio de 1818 se publicó en la *Gazeta Ministerial* el primer “Reglamento para el Despacho de los Negocios Relativos al Supremo Gobierno”. El fundamento de su aplicación fue observar un: “...método regular y constante en el despacho de los negocios públicos, para que de su complicación no resulten embarazos perjudiciales a la causa común”<sup>29</sup>. Por él se determinó el horario de funcionamiento de las Secretarías y de otros órganos del Estado como la Escribanía, Tribunales de Cuenta y Tesorería General. Además se fijó el horario de atención del público, los requisitos que debía cumplir toda comunicación oficial y se ordenó la hora de ingreso de los Secretarios al salón del Director Supremo.

Para regularizar las comunicaciones y solicitudes estableció, en su artículo 5° el cargo de oficial de partes, esta disposición rezaba: “En cada Secretaría habrá un oficial cerca de la puerta, que recibirá de las partes los memoriales y los entregará despachados, a las mismas del día siguiente, o les dirá el curso que les ha dado. Este oficial de partes no tendrá hora determinada para el empleo de esta obligación, sino que se ocupará de ellas desde que abra la Secretaría hasta que se cierre”<sup>30</sup>.

La primera Constitución escrita que tuvo Chile se dictó con carácter provisional el 23 Octubre de 1818. Comprendió casi todas las materias de Derecho Público, apareciendo con

Reino de Chile, ver la sucesión de Secretarios que aparece en la tercera parte de esta obra.

<sup>28</sup> Durante la monarquía se utilizó indistintamente el título de Oficial Mayor o primero para referirse al mismo funcionario. Decretos de nombramiento de estos oficiales. C.M. 2 V. 3378, p. 81, 113, 135v., 169 y 170v.

<sup>29</sup> Reglamento para el despacho de los negocios relativos al Supremo Gobierno, 18 de Julio de 1818. A.B.O. T. 11, p. 106-8; y B.L. año 1818, pp. 323-326.

<sup>30</sup> *Ibid.*

claridad la división y engranaje de los Poderes del Estado, como asimismo el deslinde trazado a cada poder. El Poder Ejecutivo radicaba en la persona del Director Supremo quien tenía la atribución exclusiva de designar a los Ministros de Gobierno, de Hacienda y de Guerra, como también la facultad de removerlos<sup>31</sup>.

El título iv trataba del Poder Ejecutivo y el capítulo iii de éste se titulaba “De los Departamentos o Secretarías del Poder Ejecutivo”. En su artículo 1° establecía que existirían tres Ministros o Secretarios: Estado, Hacienda y Guerra, los mismos que estaban en funciones, cada uno entendería de “todos” los negocios relativos a su destino; Establecía así el “principio de universalidad” de los Ministerios, pues conocerían de todos los negocios públicos, es decir, el Director Supremo, actuaría en todo a través de sus Ministros y los Ministerios. Con ello confirmó una vez más el gobierno por ministerios, establecido desde 1776. En los artículos siguientes regulaba las funciones de los Ministros, pero sin señalar las materias de su conocimiento. Tampoco hubo alusión alguna a la oficina y personal de los Ministerios<sup>32</sup>.

Las únicas disposiciones referente al personal de los ministerios las encontramos en el artículo 11 del capítulo i del mismo título sobre nombramiento del los empleados: “La provisión de empleos de cualesquiera ramos que sean, y que no estén exceptuados en esta Constitución provisoria, la hará a propuesta de los respectivos jefes del cuerpo a que correspondan, por escala de antigüedad y servicios, publicándose dicha propuesta en la oficina o departamento ocho días antes de remitirse al Director...”<sup>33</sup> y en el artículo 3°: “Serán amovibles a voluntad del Director, como igualmente los oficiales de las Secretarías, pero esta separación no inferirá nota en sus personas no siendo delito probado en juicio formal, y deberán los separados ser atendidos para otros destinos conforme a sus capacidades y méritos”<sup>34</sup>. Si bien este texto atentaba contra la estabilidad de los oficiales de las Secretarías, derecho que había sido reconocido desde tiempos de la monarquía, se debe agregar que existía al menos una obligación para el Poder Ejecutivo de colocarlos en otros destinos.

La ley del 12 de Julio de 1821 complementó la exigua normativa que existía respecto a los funcionarios de la administración del Estado. Dispuso que para el futuro todo empleo de jefe de oficina se proveería por el Excelentísimo Director Supremo, con arreglo a lo dispuesto por la Constitución y las plazas vacantes subalternas se llenarían por otras de la misma oficina, con la calidad que hayan servido a mérito durante cuatro meses con medio sueldo y con título en forma expedido a petición de los jefes y previo su informe<sup>35</sup>. Se consagró legalmente una situación que existía desde tiempos de la monarquía, es decir, que el funcionario inferior accediera al empleo que dejaba vacante su superior, legalizando una carrera funcionaria. Esta norma sería refrendada por disposiciones ulteriores que tendieron al mismo objetivo, el crear una planta estable de funcionarios. Tales disposiciones refleja de una política de Estado, que busca dotar a éste de una Administración estable, que esté por encima de los cambios de Gobierno.

Un ejemplo de la carencia de regulación la encontramos en un proyecto de Reglamento de atribuciones y organización de los Ministros, que fue aprobado por el Senado el 29 de Febrero de 1820. En este Reglamento se enumeraban las materias correspondientes a cada uno de los tres Ministerios: Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina<sup>36</sup>. En el oficio por el cual el Senado le remite el proyecto al gobierno, se indica que producto de la poca claridad y discusión que tienen los Ministros respecto de las materias que son de su

<sup>31</sup> *Constitución Provisoria* de 1818, *cit.*, n. 7, p. 21.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, n. 11, pp. 56-59.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Ley del 12 de Julio de 1821. B.L. año 1821, pp. 96-97.

<sup>36</sup> Reglamento de organización y atribuciones de los Ministerios, aprobado por el Senado el 20 de Febrero de 1820. *Op. cit.*, n. 9, pp. 30-32.

competencia y para evitar confusiones se aprueba el presente reglamento<sup>37</sup>. Enviado al gobierno para que lo sancionara, en definitiva no lo promulgó, se desconocen los motivos.

La Constitución de 1822, que rigió nominalmente, no introdujo innovaciones, a pesar de ser un acabado cuerpo legal. Como es sabido, su aplicación práctica fue imposible por el descrédito en que había caído el Gobierno, que mal podía salvar con un texto legal. Se vio, a través del conjunto de disposiciones, especialmente en lo referente al Poder Ejecutivo, la finalidad de prolongar por diez años más el mandato del Director Supremo Bernardo O'Higgins. En todo caso, su redactor Rodríguez Aldea copió, en gran parte, los acápites de la Constitución de 1818 y de la española de 1812<sup>38</sup>.

El capítulo III del título IV titulado "De los Ministros de Estado", contemplaba una regulación más pormenorizada de estas oficinas.

Se contemplaban tres Ministros de Estado: Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda, y Guerra y Marina (artículo 124) remitió a un Reglamento la fijación de las atribuciones de los Ministros (artículo 126), el que, debido a la efímera vigencia de la Constitución no llegó a dictarse. Se dispuso que los Ministros propondrían a los oficiales de su respectivo Ministerio (artículo 136). Cada Ministerio tendrá un Oficial Mayor subsecretario con ejercicio de decretos (artículo 137). En cuanto a los decretos de substanciación se firmarían por el Ministro y el Subsecretario (artículo 138). Se facultó a los Subsecretarios para firmar por el Ministro en caso de ausencia, incapacidad o enfermedad de éste (artículo 139)<sup>39</sup>. Además se consagró la responsabilidad de los Ministros de todas las providencias, órdenes y decretos que se suscribieran, la que se hacía efectiva a través de una acusación presentada en la Cámara de Diputados<sup>40</sup>.

El 12 de Agosto de 1822 se dictó un decreto referente a la substanciación de los Decretos Supremos. En atención al aumento del despacho y el retardo en el trabajo, se resolvió que<sup>41</sup>: Todo decreto de substanciación se firmara solamente por el Ministro y el respectivo Subsecretario, en cuya clase quedaron los que antes se denominaban Oficiales Mayores, reservándose firmar los decretos de pagos, los autos definitivos y cualesquiera otros que envuelvan la calidad de tales (artículo 1°). Además, el Subsecretario subrogaría al Ministro en ausencias, enfermedades u otro impedimento con las mismas facultades de éste (artículo 2°). Conforme a la práctica seguida desde tiempos de Judas Tadeo de Reyes, así lo habían hecho Andía y Várela y Agustín de Vial, y Valdivieso durante los gobiernos provisionales en 1811<sup>42</sup>.

Finalmente el artículo 4° dispuso que este decreto se observaría mientras la honorable Convención discutía y aprobaba el Reglamento de las Secretarías. El que nunca se discutió.

Se dictó el 25 de Abril de 1823 el decreto de "Arreglo y Nueva Planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores"<sup>43</sup>. Constituyó la primera regulación orgánica y ordenada de la competencia y personal de estas oficinas. Sólo debemos reprimir el no haber sido más generalizado, abarcando a los otros Ministerios.

<sup>37</sup> Oficio en el que el Senado remitió al Gobierno el Reglamento de los Ministerios de Estado, en su sesión 29 Febrero 1820. LETELIER, Valentín, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Santiago, tomo 3, pp. 616-617.

<sup>38</sup> Respecto del Poder Ejecutivo establecía que residía en el Director Supremo, quien nombraba y removía a su voluntad a los tres Ministros del despacho. Podía reducir su número a dos, pero para juntar todos los Ministerios en uno o subdividirlos en más de tres necesitaría el consentimiento del Congreso. Sin la firma de uno de los Ministros, sus órdenes no serían obedecidas. Los Ministros

serían responsables de todas las providencias o decretos que firmasen. Constitución de 1822. *Op. cit.*, n. 7, pp. 21-2 y *op. cit.*, n. 11.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Op. cit.*, n. 9, p. 28.

<sup>41</sup> Decreto del 12 de Agosto de 1822. sobre substanciación de los decretos supremos. B.L. año 1822, pp. 279-280.

<sup>42</sup> Ver relación de cargos de Secretario que está en la tercera parte. *Op. cit.*, n. 1, p. 54.

<sup>43</sup> Decreto del 25 de Abril de 1823 "Arreglo y nueva planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores". B.L., pp. 41-42.

Los tres primeros artículos definieron la estructura y competencia de la Secretaría. La dividieron en dos Secciones, cada una presidida por un Oficial Mayor. A la Primera Sección le correspondió las relaciones exteriores, policía, beneficencia pública, minería industria y artes. En tanto, la Segunda Sección tendría a su cargo el gobierno interior, administración de justicia en general, educación y culto.

Los artículos siguientes regularon la planta de la Secretaría y la remuneración del personal. Por último el artículo 13 encargó al Ministro de ambos Departamentos la formación de un Reglamento interior para el buen orden de la Secretaría.

A la Constitución de 1822 siguió el derrumbe de la dictadura de O'Higgins y el consiguiente desconcierto político. La Junta Gubernativa que asumió el 28 de Enero de 1823 se encomendó a la redacción de un nuevo proyecto constitucional. Su autor fue Juan Egaña, Ministro de Gobierno del Director Supremo Ramón Freiré, que fue aprobada y jurada el 29 de Diciembre de 1823<sup>44</sup>.

La Carta del 23 hacía radicar el Poder Ejecutivo, al igual que las anteriores, en el Director Supremo, sus atribuciones eran amplísimas y entre ellas figuraba la libre designación y remoción de los Ministros de Estado. Una novedad fue la inclusión del Consejo de Estado, Corporación consultiva de los negocios más importantes<sup>45</sup>.

El título XIV trataba "De los Ministros de Estado". Su artículo 21 contempló a tres Ministros de Estado. Además se fijaron las condiciones que debían reunirse para ser Ministro de Estado: ser ciudadano, tener mínimo 30 años de edad, probidad y notoria suficiencia. También se modificó el sistema para hacer efectiva la responsabilidad ministerial, su inicio quedó en el Senado. Pero no incluía ninguna disposición referente a las materias de su competencia ni al personal del Ministerio<sup>46</sup>.

Mientras tanto, se continuaban con las pequeñas modificaciones, que no siempre tenían el efecto práctico deseado, muchas veces consecuencia de la poca claridad que existía sobre la materia. Un ejemplo lo constituye el decreto del 14 de Agosto de 1824<sup>47</sup>, modificó el título al Ministerio de Gobierno. La razón de su dictación era que por un mal entendido se ha dado hasta ahora el nombre de Ministerio de Gobierno al que realmente debe titularse del Interior, se decreta lo siguiente:

El artículo 1º aclaró "En adelante el Ministerio que hoy se llama de Gobierno se titulará Ministerio del Interior".

Más adelante, su artículo 3º disponía: "En lo sucesivo se rotulará cada pliego al Departamento que corresponda el negocio que contiene". Ejemplo: Si el negocio es del interior "al ministerio del interior", si el negocio es del exterior "al ministerio de relaciones exteriores".

Este decreto deja en evidencia la imperfección del lenguaje usado para la denominación de las instituciones en estudio, porque a la fecha de su dictación, tanto el que denominó Ministerio del Interior como el Ministerio de Relaciones Exteriores, no eran más que Departamentos, Despachos o Secciones (como señaló el decreto de 1823) del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. Por otro lado, en algunas oportunidades a las materias propiamente del interior se le siguió llamando de gobierno, cayendo en una impropiedad de léxico<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Constitución de 1823. *Op. cit.*, n. 7, p. 22 y *op. cit.*, n. 11, p. 448.

<sup>45</sup> *Op. cit.*, n. 7, p. 23.

<sup>46</sup> *Op. cit.*, n. 9, pp. 28-9 y *op. cit.*, n. 11.

<sup>47</sup> Decreto del 14 de Agosto de 1824. B.L. año 1824, p. 224.

<sup>48</sup> Era lógico que se produjeran estas imperfecciones, dado que era una materia que constante-

mente sufría modificaciones. Cosa similar ocurrió con el cambio de nombre de Secretario de Estado a Ministro de Despacho, cuya confusión tiene su origen en España, donde al principio eran dos empleos distintos. El Ministro era un magistrado Supremo que ejercía eminente la autoridad delegada por el Rey, a su real nombre, era una sola persona de elevada jerarquía, en tanto los Secretarios de

En realidad, nunca fueron muy escrupulosos ni estrictos en el uso de los nombres que debía dársele a los Ministerios. Así en los decretos de nombramiento y en otros se los rotulaban como “Ministerio”, “Departamento” o “Secretaría”. En los casos que se hacía alusión específica a la oficina de Interior o Relaciones Exteriores o en su caso a la Guerra o Marina (ambos también incluidos en un solo Ministerio) se les llamaba indiferentemente “Despacho” o también “Departamento”, como por ejemplo: “Ministerio de Gobierno en el Despacho de Relaciones Exteriores”. No obstante, era usual que también se refirieran al Ministerio de Relaciones Exteriores o al Ministerio de Marina. De hecho, el primero fue Ministerio propiamente tal, a contar de 1871.

La impracticabilidad de la Constitución de 1823 tuvo como consecuencia que el Congreso aprobara un voto que decía “Declárese insubsistente en todas sus partes la Constitución dada por el Congreso Constituyente en 1823”<sup>49</sup>. A ello debía sumarse la tentativa federalista que impulsó al Congreso a promulgar que, “La República de Chile se constituyese por el sistema federal, cuya Constitución se presentará a los pueblos para su aceptación”<sup>50</sup>. Todo lo cual es manifestación de un período de anarquía y de caos político. En todo caso, es de notar que ello no afectó mayormente a la estructura y funcionamiento de los Ministerios. Estos se mantienen como pilares de la administración pública.

Su supervivencia se debe a varios factores. En primer término, su regulación estaba contenida principalmente en decretos, al mencionarlos sólo tangencialmente la Constitución de 1823, los marginó de los cambios constitucionales. Segundo, la mayoría de los asuntos que eran de su competencia, sobre todo en lo referente a las relaciones exteriores, guerra, marina y hacienda siguieron, por una cuestión de practicabilidad e imposibilidad de hacerse de otra manera, bajo la dirección del Director Supremo<sup>51</sup>, y por tanto de sus Ministerios, de ahí que sus competencias, atribuciones y funcionamiento no fueran mayormente alterados. En tercer lugar, el elemento clave de continuidad es el personal de las Secretarías, pues desde el Oficial Mayor hacia abajo siguieron gozando de hecho de una estabilidad casi por entero ajena a todo suceso político. De este modo, dentro de las limitaciones que el cuadro político presentaba, los ministerios continuaron funcionando.

Un ejemplo de lo anterior es el decreto del 19 de Enero de 1828 que, estableció un “Nuevo Arreglo del Despacho y Servicio del Ministerio de Estado”<sup>52</sup>. Con el principal fundamento de “...facilitar el despacho de los negocios y hacerlo más expedito suprimiendo algunas formalidades” se dispuso que: La correspondencia oficial con todas las autoridades de la República serían firmadas por el sólo Ministro respectivo, sin necesidad de la firma del Jefe Supremo de la República; salvo, las comunicaciones a la legislatura nacional o a su Presidente (artículos 1 y 2). Conforme al artículo 3º los decretos sobre solicitudes de particulares, consultas y todo género de comunicaciones de tribunales, oficinas y magistrados, si mandan o deciden definitivamente, debían ser firmadas por el Jefe Supremo y el Ministro respectivo, si en cambio

despacho de los diversos ramos despachaban unas veces con el Soberano y otras con el Ministro, de quienes eran sus subordinados. Con el tiempo se fue elevando la dignidad de los Secretarios y se les dio la entrada en los Consejos de Estado y de allí el tratamiento de “excelencia”, desde entonces se empezó a usar indistintamente la palabra Ministro o Secretario como sinónimas, con la imposición final del primer término. *Op. cit.*, n. 4, p. 145.

<sup>49</sup> Voto aprobado por el Congreso el 29 de Diciembre de 1824. *Op. cit.*, n. 16, tomo 2, p. 783.

<sup>50</sup> El Congreso aprobó el acuerdo federalista el 11 de Julio de 1824, promulgado el día 14 del mismo mes. *Ibid.*, p. 798.

<sup>51</sup> Bernardino Bravo señala que la capital de los países iberoamericanos mantiene su papel clave en el desarrollo de estos países, siendo el punto de partida del movimiento independentista y el de la consolidación bajo un gobierno propio. *Poder y respeto a...*, *op. cit.*, n. 10, pp. 102-103.

<sup>52</sup> Decreto del 19 de Enero de 1828 “Nuevo arreglo del despacho y servicio del Ministerio de Estado”. B.L. año 1828, p. 517.

fueran de mera substanciación o remisiva del asunto a otro Ministerio o autoridad cualquiera, serán observadas y cumplidas con la rúbrica o media firma del Ministro autorizado con la del Oficial Mayor o del más inmediato en defecto de éste. Además, a fin de simplificar la tramitación de los asuntos públicos y no trabar su substanciación se facultó al Oficial Mayor o a su más inmediato subordinado para firmar los decretos de mera substanciación.

El Congreso de 1828 designó una comisión para elaborar un nuevo proyecto constitucional. Sin embargo, al igual que la Constitución anterior, fue fundamentalmente obra de un solo redactor, el español José Joaquín de Mora, quien acababa de ser nombrado Oficial Mayor auxiliar del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores. Después de una lata discusión el Congreso despachó el proyecto y se promulgó el 8 de Agosto de ese año<sup>53</sup>.

Una de las novedades fue la institución del título de Presidente de la República para el cargo de Jefe del Estado, aunque en años anteriores se había usado<sup>54</sup>.

Se dedicaron cuatro artículos, 86 a 89, para el capítulo VII que trataba del Poder Ejecutivo para los “Ministros Secretarios de Estado”. En ellos se conserva la existencia de tres Ministros Secretarios de Estado para el despacho. Además, se extendió la atribución privativa del Presidente de remover sin expresión de causa a los Ministros y también a los oficiales de las Secretarías. En otras palabras, el Oficial Mayor y los demás empleados pasaron a ser de la confianza presidencial.

Como vemos, continuaba la práctica de regular sólo en términos muy generales a los Ministerios, y más que a éstos órganos se hacía referencia a los Ministros.

Sin embargo, una constitución escrita no logró calmar la tensa situación existente entre las diferentes facciones políticas, por lo que tampoco tuvo una prolongada vigencia. No tardó en estallar la guerra civil. Se decidió con la batalla de Lircay, que allanó el camino para una nueva etapa caracterizada por un espíritu y métodos diferentes. Este cambio es inseparable de la figura de Diego Portales, con él renacen en el gobierno el orden y la posibilidad para que bajo este signo la administración revitalice sus instituciones y, luego, las afiance legalmente.

Es interesante destacar la persona de Portales y lo que ello significó para la Administración Pública y en especial para el tema que a nosotros nos interesa. El 6 de Abril de 1830 fue nombrado Ministro de Gobierno (Interior y Relaciones Exteriores) y de Guerra y Marina. A sólo cuatro días de su nombramiento, esto es el 10 de Abril, se dictaron dos decretos, uno para cada Ministerio, se separaron a todos sus oficiales, encargando al Ministro respectivo (o sea a él mismo) presentar una nueva planta que trajera ahorros al erario e hiciera más expedito los asuntos proponiendo a los más preparados<sup>55</sup>. Si bien, en la nueva propuesta de oficiales no varió mayormente la composición de los Ministerios, demostró una atención y preocupación por la composición del personal y el buen funcionamiento de sus negocios que no se había tenido hasta ese momento<sup>56</sup>. Otro decreto posterior corroboró esta actitud del Ministro, sancionó con

<sup>53</sup> Constitución de 1828. *Op. cit.*, n. 11.

<sup>54</sup> En la época del Estado indiano se llamó al gobernador Presidente de Chile, y la primera Secretaría fue denominada la Secretaría de la Presidencia del Reino de Chile. El primer presidente de Chile fue el licenciado Melchor Bravo Saravia, como Presidente de la Real Audiencia de Chile con sede en Concepción, en 1558. Unos años antes a esta Constitución, en 1826, mediante una ley se dio nuevamente el nombre de Presidente al Jefe de Estado. De esta manera, el primero en llevar el título de Presidente de la República fue Manuel Blanco Encalada, quien asumió provisionalmente en 1826. BRAVO LIRA, Ber-

nardino, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, 1989, p. 133; de este mismo autor, “Presidente y Estado de Derecho en Chile, estudio histórico-institucional”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Santiago, 1993, tomo 1, pp. 66 y 76-77.

<sup>55</sup> El artículo 83 de la Constitución de 1828 facultó al Presidente a remover a los oficiales, sin expresión de causa. No obstante, a los cesantes se les tendría presente para darles otra colocación, decretos del 10 de Abril de 1830. C.M. 2V. 3387 pp. 112-114.

<sup>56</sup> El primer cuidado de Portales fue seleccionar al personal de las Secretarías, llevó a jóvenes

un descuento de sueldo a los oficiales que determinado día llegaron tarde a sus despachos<sup>57</sup>. Estas y otras medidas revelan la importancia que Portales atribuyó al personal de las Secretarías y a la fiscalización de sus actuaciones, pues ellos eran los que hacían posible la concreción de los actos de las Secretarías y en definitiva, los del propio gobierno.

Otro ejemplo de ello fue la Carta de 1833, que deja entrever su influencia y la Ley Orgánica de Ministerios de 1837, que también llevaba su patente y sello personal. Para Encina, Portales levantó moral y materialmente la administración, restableció el orden, el trabajo, la moralidad y el espíritu del deber<sup>58</sup>.

Con el supuesto propósito de modificar la Constitución de 1828 se da origen a una nueva Constitución. Fruto fundamentalmente de Mariano Egaña, y la influencia del espíritu de Portales nació esta nueva Constitución que supo responder a las inquietudes y problemática de un momento histórico y contribuir a la estabilidad y orden político del país, así nació la Constitución del 25 de Mayo de 1833<sup>59</sup>.

En ella el Poder Ejecutivo continuaba al mando del Presidente de la República, quien administraba el Estado y era el Jefe Supremo de la Nación, entre sus funciones privativas figuraba la libre designación y remoción de sus Ministros de Estado.

En el capítulo VII al referirse al tema de los Ministerios y de los Ministros resolvió inteligente y definitivamente el problema de la organización de las Secretarías, en su artículo 84 dispuso que, “el número de Ministros y su Departamento será determinado por ley”. Con esta disposición constitucional se delega la regulación del número de Secretarías y su organización al ámbito legal, de este modo, mediante sucesiva leyes se estableció finalmente, el número y estructura de las Secretarías, sin perjuicio que, en cada ministerio se dictaren los decretos que las complementaran y especificaran aún más la labor, función y deberes de cada funcionario. No obstante, todavía quedaban algunos asuntos que debían solucionarse por decretos. El decreto del 4 de Julio de 1833<sup>60</sup> dispuso el orden en que debían subrogarse los Ministros de Estado en caso de ausencias, el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores suplirá por el de Hacienda, éste por el de Guerra y Marina y el último por el primero. Después agregaba en su artículo 2º si faltaban dos Ministros el tercero despacharía en todos los departamentos<sup>61</sup>. También se fijaron las reglas que debían observarse en el despacho de los negocios, para ello se derogaron los decretos del 12 de Agosto de 1822, 15, 22 y 29 de Julio de 1823 y el del 19 de Enero de 1828.

El 2 de Julio de 1836 se dictó un decreto que se refería a los “empleados de hacienda”, en él se fijaba el horario de asistencia a las oficinas que sería de 8:00 AM a 15:00 PM y se sancionaba con una multa su infracción<sup>62</sup>.

Con el país en calma, los gobernantes pudieron dedicarse a aquellos asuntos que habían sido relegados por bastante tiempo. Portales que había contribuido a instaurar el orden, aprovechó su investidura de Ministro del Interior para promover la regulación de aquellos negocios que eran de su directa incumbencia. Uno de ellos era el tema de las Secretarías, ello permitió que por primera

y promisorias figuras como Salvador Sanfuentes. *El absolutismo ilustrado...*, *op. cit.*, n. 10.

<sup>57</sup> Decreto sancionando el retardo en la atención del despacho, 1932. C.M. 2 V. 3388.

<sup>58</sup> ENCINA ARMANET, Francisco Antonio, *Historia de Chile desde la Prehistoria hasta 1891*, Santiago, 1940-1952, tomo, 14, p. 174.

<sup>59</sup> Constitución de 1833. *Op. cit.*, n. 11.

<sup>60</sup> Decreto del 4 de Julio de 1833. B.L. año 1833, pp. 255-256 y C.M. 2, V. 3388, pp. 48-49.

<sup>61</sup> A Joaquín Tocornal, Ministro del Interior y Relaciones Exteriores se le dispensó de efectuar la sustitución debido al exceso de trabajo que tenía, debiendo despachar los asuntos del Ministerio el Oficial Mayor. En varias oportunidades el subrogante fue el Oficial Mayor, la última subrogación de un Oficial Mayor es del 14 de Enero de 1842, cuando Raymundo del Río asume en el Ministerio de Hacienda. C.M. 2, V. 3388; y *op. cit.*, n. 11, p. 477.

<sup>62</sup> Decreto del 2 de Julio de 1836. B.L. año 1836, p. 417.

vez, desde la creación de las Secretarías en 1776, se dictara y aplicara un precepto que reglara global y orgánicamente a los Ministerios, tanto en el tema de su competencia y composición. Este precepto fue el decreto-ley del 1º de Febrero de 1837, intitulado “Nueva Organización de los Ministerios”<sup>63</sup> que cumplió con el mandato constitucional antes referido y que delegaba esta materia al ámbito legal. Este cuerpo legal es una expresión del gobierno fuerte concebido por el Ministro del Interior, que no altera la forma del gobierno, sino que se limita a dividir su accionar a través de los cuatro secretarios de Estado señalados en su artículo primero, suma el de Justicia a los tres antes existentes<sup>64</sup>.

Contemplaba a los Ministerios de Interior, Justicia, Hacienda y Guerra (artículo 1º). Las funciones del Ministerio del Interior, englobaba las ramas de: gobierno interior, relaciones exteriores, policía y una función supletoria, pues abarcaba todo lo no comprendido por los otros Ministerios (artículo 2º). Al Ministerio de Justicia correspondían las ramas de justicia, culto e instrucción pública (artículo 3º). El Ministerio de Hacienda comprendía las ramas de hacienda, comercio interior y exterior, minería, industria y agricultura (artículo 4º). En tanto, el Ministerio de Guerra también incluía la rama de Marina (artículo 5º). En su primera parte nos da la estructura y ámbito de competencia de los cuatro Ministerios<sup>65</sup>. Se crea el Ministerio

<sup>63</sup> Decreto-ley del 1º de Febrero de 1837 “Nueva organización de los Ministerios”. B.L. año 1837, pp. 75-85.

<sup>64</sup> Portales siempre tenía presente la idea de la ilustración, cuidó de actualizarla en la administración y específicamente en los Ministerios por medio de esta ley. *El absolutismo ilustrado...*, op. cit., n. 10, pp. 249-252.

<sup>65</sup> Materias del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, el que comprendía los Departamentos del Interior y de Relaciones Exteriores: 1º Mantención de las relaciones políticas con Estados extranjeros, recibimiento de sus ministros diplomáticos y admisión de los cónsules y demás agentes comerciales; 2º Formación, observancia y ejecución de los tratados de paz, alianza, tregua, neutralidad, comercio, concordato, etc.; 3º Propuesta y declaración del estado de guerra; 4º Correspondencia con los embajadores, ministros residentes, cónsules y otros agentes diplomáticos o comerciales de los países extranjeros; 5º Nombramiento de los ministros, cónsules y demás agentes en el exterior; 6º Todo lo relativo al gobierno político y económico de la república; 7º Ejecución de las leyes relativas a la policía general, a la seguridad y tranquilidad interior de la República; 8º Todo lo correspondiente a caminos, canales, puentes, acequias, desecación de lagunas, y todo cuanto pertenezca a la policía rural y toda obra pública de utilidad, ornato y recreo; 9º Fijación de los límites provinciales, departamentales, etc., así como la creación de ciudades, villas y cualquier clase de poblaciones; 10º Desarrollo y mantención de la estadística y economía pública; 11º La provisión de todos los empleos pertenecientes a los diversos

ramos del Ministerio, la jubilación o retiro de sus empleados, y el nombramiento y remoción de los consejeros de Estado; 12º El establecimiento, arreglo y economía de los servicios de Correo; 13º Todo lo relativo al régimen municipal, administración, economía y arreglo propio de los pueblos; 14º Los decretos de gastos en todo lo concerniente a los objetos especificados en la enumeración hecha por el legislador, y 15º Los reglamentos, proyectos de leyes, mensajes del Presidente de la República y sanción y devolución de las leyes relativas a las materias expresadas en esta enumeración.

Funciones del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública: 1º Todo lo relativo a la organización, régimen y despacho de los juzgados y tribunales y, en general, toda la organización del sistema judicial; 2º La conservación, policía y cuidado de las cárceles; 3º La correspondencia con todos los agentes del Ministerio Público; 4º las estadísticas judiciales; 5º Todo lo relativo al ceremonial y etiqueta, que debían observar las autoridades; 6º La redacción mensual del “Boletín de Leyes”; 7º Todo lo concerniente al culto, a la disciplina de la Iglesia y al ejercicio del patronato en todos sus ramos; 8º Las materias y recursos de protección eclesiástica; 9º Lo relativo a las órdenes religiosas; 10º Cuanto condujere a promover y dirigir la educación e instrucción pública; 11º la inspección sobre el establecimiento de educación; 12º Concesión de autorizaciones para abrir colegios, pensiones y demás instituciones de educación y 13º Creación y conservación de museos y bibliotecas públicas.

Atribuciones del Ministerio de Hacienda: 1º La administración de la hacienda Pública y

de Justicia y Culto e Instrucción Pública, cuyas funciones antes estaban subsumidas en de las del Ministerio de Interior.

La segunda parte del decreto-ley, organizó al personal de los Ministerios, cosa que se verá en los capítulos siguientes.

Esta reglamentación fue complementada por el decreto del 15 de Febrero de 1837 referente a los "Empleados de los Ministerios"<sup>66</sup>. En sus primeros artículos, del 1 al 4, se refirieron a las condiciones o requisitos que se debían reunir para ser oficial del número de cada Departamento; mientras que, los artículos siguientes hicieron mención a los oficiales auxiliares y a su posibilidad de ingresar en la planta.

Así se proveyó a los Departamentos de Estado de una buena sistematización legal que comenzaba en la Constitución y terminaba con los Reglamentos. La Carta Fundamental en su capítulo VII dio las primeras líneas y remitió la regulación general de los Ministerios a la ley; cosa que se llevó a cabo con el decreto ley del 1° de Febrero de 1837 modificado por las leyes de 1853 y 1871 y finalmente derogado por la ley de Junio de 1887; en una tercera fase los decretos se preocuparon de los aspectos más específicos, encontrándonos aquí con los reglamentos, propios de cada Secretaría; con ellos, se cierra el marco jurídico en el cual se desenvolverían de ahora en adelante estos órganos del Estado.

Por estas razones, podríamos decir que por estos años termina el período de reajuste y división de los Ministerios y se entra a una etapa de consolidación, pues ya no se tendrán grandes innovaciones ni se sufrirán grandes reveses ni contradicciones en su estructura, se desenvuelven en un orden cuyas pautas generales y particulares están preñadas, pero teniendo siempre presente el modelo original de la Secretaría de la Presidencia y Capitanía General del Reino de Chile. Tan es así que, aunque no se pudiera aplicar inmediatamente en su totalidad el decreto-ley de 1837, como se verá en el siguiente capítulo, constituye un hito en la historia de los Ministerios. Desde esa fecha permanece estable su regulación jurídica, conformado por dicho decreto-ley y las disposiciones ulteriores que lo complementan en el transcurso de los años hasta 1887, fecha en que se dicta otro cuerpo más completo, basado esencialmente en el de 1837. Orden interior y conservación de las actuaciones.

El Secretario de Reyes puso especial esmero en el orden y cuidado de las piezas de la Secretaría, fue durante la Monarquía el más celoso guardián de la oficina<sup>67</sup>.

el cuidado de su recaudación e inversión; 2° La inspección de las Oficinas de Cuentas; 3° Todo lo relativo a la Casa de Moneda; 4° La administración y conservación de los bienes nacionales; 5° La emisión de instrucciones a los fiscales y agentes del Ministerio Público, de las teorías y de otros funcionarios de la República, para la cobranza de las rentas del Erario y persecución judicial de los recursos fiscales; 6° El reconocimiento, pago y consolidación de la deuda pública; 7° La contabilidad de los fondos fiscales y municipales; 8° Todo lo concerniente al Comercio Exterior e Interior; 9° La habilitación de puertos, radas y caletas; 10° Estadísticas de rentas y formación de la Balanza Comercial; 11° Todo lo relativo a la minería; 12° La promoción de la agricultura e industria nacional y 13° la formación del Presupuesto Nacional y el balance de las rentas públicas, que debía presentarse anualmente a la Cámara.

Materias del Ministerio de Guerra y Marina, se dividía en el Departamento de Guerra y en el de Marina: 1° El reclutamiento, organización, disciplina, distribución y movimiento del Ejército permanente y en tiempo de guerra; 2° Todo lo relativo a fortificaciones, fabrica de armas y municiones costeadas por el Gobierno; 3° La provisión del Ejército y la Escuadra y 4° La dirección y mantención de las escuelas y academias militares. Utilizamos la sistematización empleada por URZÚA, *Op. cit.*, n. 9, pp. 61-64.

<sup>66</sup> Portales comprendía que la clave del funcionamiento de las oficinas estaba en su personal, para complementar el decreto-ley anterior, dictó esta segunda disposición. Decreto del 15 de Febrero de 1837, "Empleados de los Ministerios". *El absolutismo ilustrado...*, *op. cit.*, n. 10, p. 252; y B.L. año 1837, pp. 148-150.

<sup>67</sup> *Op. cit.*, n. 1, pp. 97-104.

Al empezar el gobierno de O'Higgins, como hemos indicado, removió a los antiguos empleados, nombró nuevos oficiales y dividió la Secretaría. Esto trajo como consecuencia en los primeros años un desbarajuste y desorganización en el material de dicha oficina y en sus actuaciones. Así nos informa el Oficial Mayor de la Secretaría de Estado de Gobierno Ignacio Torres, quien al asumir en 1817 había entrado a una oficina "cuya librería se componía de las Leyes de Indias. No tenía libros de acuerdo, copiadore de órdenes ni de comunicación de interior y exteriores, pues todo corría por cuadernos borradores bajo de una cuerda para todos los partidos y provincias; sin numeración ni índice, archivo arreglado, ni otro método regular y era indispensable que todo lo supiese la relentiva"<sup>68</sup>, mas Torres, no por eso dejaba de defender a su oficina y su desempeño en ella, argumentando "No obstante, habiendo rotado en aquel tiempo los mayores y más graves negocios de la Nación, siempre estuvo el despacho al día"<sup>69</sup>.

Para remediar este mal, se dotó a las Secretarías de un oficial de partes y archivero, ambos destinos, generalmente fueron desempeñados por un solo individuo. Los primeros oficiales archiveros fueron Francisco Javier Toro en la Secretaría de Gobierno, quien estuvo desde Abril de 1817 hasta Octubre de 1818<sup>70</sup> y Francisco de Paula Fernández, en la Secretaría de Guerra, desde Febrero de 1817<sup>71</sup>. En la Secretaría de Hacienda estuvo José María Henríquez entre Agosto de 1818 y principios de 1820<sup>72</sup>. En las Secretarías que funcionaron con dos Despachos, como lo eran la de Gobierno y Relaciones Exteriores y la de Guerra y Marina, podía haber un oficial archivero para cada Despacho, aunque el uso fue de utilizar un sólo oficial, debiendo atender los asuntos de ambos<sup>73</sup>.

En el gobierno siempre estuvo presente la preocupación de organizar los archivos, esencial para el buen funcionamiento de la oficina. En Septiembre de 1826 se comisionó al Oficial Mayor del Despacho de Guerra, Bartolomé Mujica para que arreglara los archivos del Gobierno de todos los Departamentos<sup>74</sup>.

En Noviembre de 1838 Andrés Bello, Oficial Mayor del Departamento de Relaciones Exteriores ordenó la compaginación y organización total del archivo del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, puso a cargo de tal empresa al oficial primero Juan Ramón Casanova, quien realizó eficientemente la tarea encomendada<sup>75</sup>. En épocas anteriores, los Oficiales Mayores Ignacio Andía y Várela y Manuel Joaquín Valdivieso realizaron una tarea de similares características, el primero encuadernó las Reales Cédulas y Ordenes de 1755 a 1797, el segundo confeccionó un índice de ellas, de 1750 a 1807<sup>76</sup>.

En los capítulos siguientes se expondrá con más detalles el régimen y funcionamiento de los Ministerios durante el período en cuestión, de 1817 a 1837.

<sup>68</sup> FELIÚ CRUZ, Guillermo, *Los Redactores de la Gaceta Ministerial de Chile: Antonio José de Iri-sarri e Ignacio Torres*, Santiago, 1952, pp. 83-88.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Decreto del 16 de Abril de 1817, nombra a Francisco Toro oficial auxiliar y archivero de la Secretaría de Gobierno. Decreto del 27 de Octubre de 1818, nombra al archivero de Gobierno, Francisco Toro, oficial primero de la Secretaria de Hacienda. C.M. 2, V. 3380.

<sup>71</sup> Nombra a Francisco Fernández oficial archivero de la Secretaria de Guerra, decreto del 16 de Febrero de 1816. Fernández falleció ese año, por

lo que fue reemplazado por Manuel Márquez de la Plata. Para mayor detalle ver relación de cargos en la tercera parte, *Idem*; y T.C. V. 26, p. 139.

<sup>72</sup> Ver relación de cargos en la tercera parte, C.M. 2 V. 3380 y V. 3384, p.36; y T. C. V. 26, p.169.

<sup>73</sup> Para tener un mayor conocimiento sobre quienes fueron sus sucesores, ver la relación de cargos que aparece en la tercera parte.

<sup>74</sup> Decreto del 6 de Septiembre de 1826. C.M. 2 V. 3384, p.274v. y M.R.E. V. 17, p. 188.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, n. 8, p. 29.

<sup>76</sup> *Op. cit.*, n. 1, p. 102.

## 2. PLANTA Y PERSONAL

La Secretaría de la Presidencia del Reino de Chile, origen de los Ministerios, se caracterizó por un mínimo personal, que fue aumentando muy lentamente, en comparación con las Secretarías de los otros reinos indianos, como México, Perú y Buenos Aires<sup>77</sup>. La R.C. del 23 de Junio de 1776, que creó la oficina, sólo contemplaba la plaza de Secretario, sin funcionarios subalternos, lo que obligó a utilizar escribientes voluntarios, entre los que destaca el meritante José Callejas y León<sup>78</sup>.

Al ser nombrado Secretario en 1780 Judas Tadeo de Reyes, adquiere mayor estabilidad y se toma más fácil el aumento de su personal. El Presidente José Álvarez de Acevedo hacia ver la necesidad de dotar a la Secretaría de mi personal suficiente. Sólo así sería posible un gobierno por oficina. Sin personal sería "impracticable el buen orden que es debido en oficinas tan recomendables, para que no se posterguen, los asuntos ya iniciados, y puedan promoverse otros bien interesantes que exige el mejor gobierno de este reino"<sup>79</sup>. De este modo, por la R. O. del 4 de Julio de 1784 se erigieron dos plazas, una de oficial primero y otra de segundo<sup>80</sup>. Hacia 1801, la Secretaría había incorporado un tercer oficial de pluma que era archivero a la vez, pero con la calidad de supernumerario<sup>81</sup>. Si uno repara los nombres de estos oficiales, advierte que con ellos se constituyó el núcleo inicial del personal permanente de la Secretaría, que desde entonces, se renueva sin solución de continuidad hasta el fin de la época en estudio, por encima de las divisiones de la Secretaría y de la renovación de su planta. Es el caso de Agustín de Vial, ingresó a la Secretaría en 1797 y permaneció, aunque intermitentemente, hasta 1830. De la Secretaría única a su división.

Llegamos a Septiembre de 1810 con el siguiente panorama: Un Secretario, un Oficial Mayor (que a la vez era oficial primero), un oficial segundo, otro tercero y otro cuarto. Sin embargo, nunca estuvo bien definida la clase o categoría de éstos dos últimos, pues se les nombraba también como supernumerarios o auxiliares. A la sazón eran Gregorio Echagüe y Antonio Lizardi. Además hubo un archivero, plaza creada el 31 de Agosto de ese año, para la cual se nombró al oficial supernumerario (oficial tercero) Francisco Doña<sup>82</sup>.

Durante el período de los gobiernos provisionales, de 1810 a 1814, se elevó a dos y posteriormente a tres el número de Secretarios, pero el constante cambio y reestructuraciones de gobierno impidió que gozaran de estabilidad no sólo los oficiales, sino también los propios cargos de Secretario. Para la Junta Gubernativa del 18 de Septiembre se designaron Secretarios a José Gaspar Marín y a José Gregorio Argomedo, pero el 16 de Noviembre de 1811 la Junta

<sup>77</sup> En 1809 la Secretaría del Virreinato del Río de la Plata en 1781 tenía once oficiales y veintidós amanuenses, la Secretaría del Virreinato del Perú en 1809 estaba dotada con un Secretario, ocho oficiales, archivero, amanuense y portero, mientras que la Secretaría de Nueva España en 1806 tenía un Secretario, ocho oficiales, un escribiente y un portero y en el archivo a un oficial archivero y un escribiente. *Op. cit.*, n. 5, pp. 26-28 y *op. cit.*, n. 6, p. 58.

<sup>78</sup> R.C. 23 de Junio de 1776, instauró la Secretaría de la Presidencia del Reino de Chile. *Op. cit.*, n. 1, pp. 21-24.

<sup>79</sup> Carta del Presidente de Chile Álvarez de Acevedo, al Secretario del despacho Universal, José de Gálvez, dando parte del nombramiento

de Judas Tadeo Reyes de Secretario interino y detallando el estado de la oficina y de los medios necesarios para su reforma, 7 Septiembre 1780. *Ibid.*, p. 28.

<sup>80</sup> R.O., 4 de Julio de 1784. *Ibid.*, p. 31.

<sup>81</sup> Por decreto del 3 de Noviembre de 1801, se nombra oficial auxiliar a Francisco Doña, con el mismo sueldo que gozaba su antecesor José Zamudio. *Ibid.*, p.55; y C. M. 2 V. 3378, p. 147v.

<sup>82</sup> Decreto del 11 de Abril de 1807, nombra a Gregorio Echagüe oficial auxiliar de la Secretaría con sueldo de 360 pesos (equivalente al del oficial tercero); y decreto del 31 de Agosto de 1810 que deja al oficial Francisco Doña a cargo del archivo, designa en su reemplazo oficial supernumerario a Antonio Lizardi. C.M. 2 V. 3379, p. 60v. y 129v.

Suprema Provisional de Gobierno nombró a Agustín de Vial Secretario de Gobierno y a Manuel Rodríguez Erdoyza Secretario de Guerra. Posteriormente, en Abril de 1813 ya encontramos tres Secretarios, uno para Interior, otro para Relaciones Exteriores y un tercero para la Guerra, cargos ocupados por Mariano Egaña, Manuel de Salas y Agustín de Vial Santelices respectivamente. En Marzo de 1814, siendo Director Supremo Francisco de la Lastra, también habían tres Secretarios, pero en esta oportunidad eran de Hacienda, Gobierno y Guerra<sup>83</sup>.

Las vicisitudes del destino de Secretario no tuvieron mayores incidencias en la planta de la Secretaría. Las nuevas Secretarías no fueron provistas con oficiales. Por lo menos hasta 1814, siguió existiendo una sola oficina con su planta de personal o funcionarios. Solamente, a contar de Febrero y, más propiamente Abril de 1814 se comenzó a nombrar oficiales, sin grado alguno, para la Secretaría de Guerra<sup>84</sup>. Probablemente, los Secretarios de las otras Secretarías, fueron auxiliados por los oficiales de Gobierno para despachar los asuntos relativos a su cargo<sup>85</sup>.

Entre tanto, las variaciones que experimentó la de Gobierno, fueron la supresión de la plaza de oficial segundo, el 20 de Octubre de 1812, basado en un informe de Agustín Vial y el constante aumento de oficiales supernumerarios y auxiliares. Mas mantuvo su estructura básica con un Oficial Mayor, Oficial Tercero, Cuarto, Archivero y varios oficiales auxiliares<sup>86</sup>.

Con el restablecimiento del antiguo orden, a partir de Octubre de 1814, la Secretaría reunió nuevamente todas las funciones en la persona de un único Secretario, Judas Tadeo Reyes, repuesto en su cargo por oficio del 29 de Noviembre<sup>87</sup>. Además se restableció su pretérita planta, conformada por el Secretario, un Oficial Mayor y Primero, un oficial segundo, otro tercero y finalmente un cuarto, sin que se registre en este período la inclusión de oficiales auxiliares<sup>88</sup>. Esta planta se conservó hasta el término de la restauración monárquica, principios de 1817.

<sup>83</sup> Para saber con más detalle la evolución de los nombramientos y personas que ocuparon estos cargos ver *op. cit.*, n. 11.

<sup>84</sup> Se confirió al oficial interino de Gobierno, Pedro Rojas, la propiedad de ese empleo en el despacho de Guerra, decreto del 23 de Febrero de 1814. Al poco tiempo, el 15 de Abril de 1814. debido a la carencia de manos en la Secretaría de Guerra, se nombraron oficiales a José Manuel Calderón y a Francisco Fernández. Se completó su planta con el decreto de nombramiento de Pedro José Ugarte, 15 de Julio de 1814. C.M. 2 V. 3379, p. 358v., 360 v., 364v. y V. 3380 p. 34v. y 57; y T.C. V. 23.

<sup>85</sup> Nos basamos para hacer tal aseveración en la inestabilidad de los Secretarios en sus cargos, la carencia de funcionarios de otras Secretarías y el aumento de oficiales auxiliares en la Secretaría de Gobierno. Como datos ilustrativo mencionamos el nombramiento de Manuel Antonio Ganborio, a quien "en atención a la notoriedad de la circunstancias de buena conducta, juiciosidad y linaje" que lo recomendaban, se le admitió el 12 de Noviembre de 1812 "en la Secretaría de Gobierno y Guerra en clase e monetario, mientras se produce una vacante de dotación, que le hace acreedor al

mérito de este servicio". Respecto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el libro de Mario Barros tampoco aclara bien esta cuestión, sólo indica al principio el Congreso tenía gran ingerencia en esta materia, nos señala los Secretarios que sirvieron el cargo y su papel en él y que finalmente el 17 de Marzo de 1814 en una reorganización del gobierno los asuntos extranjeros quedaron incorporados dentro de las funciones de la Secretaría de Estado del Interior. *Op. cit.*, n. 8, pp. 10-12; y T. C.V. 22, p.249.

<sup>86</sup> Para facilitar la comprensión ver la relación de empleos que aparece en la tercera parte.

<sup>87</sup> Se decretó rehabilitar en su cargo de Secretario de Gobierno a Judas Tadeo de Reyes, 29 de Noviembre de 1814. *Op. cit.*, n. 1, pp. 140-141; T. C. V.23, p. 184v. y C.M. 2 V. 3380, p. 75.

<sup>88</sup> También se repusieron en sus puestos al oficial Manuel Antonio Luxán y al archivero Francisco Doña, decreto 3 Diciembre 1814. Entre otros nombramientos, por decreto del 8 de Febrero de 1815 se registra el de Pedro Aldayturriaga para oficial cuarto, vacante por la renuncia de Gregorio Echagüe efectuada tiempo atrás, ídem p.145; T.C. V. 23; y C.M. 2 V. 3380.

## 2.1. Los tres Ministerios y su planta

Con la caída de la capital en poder del ejército de Los Andes, al mando del Brigadier Bernardo O'Higgins y la instauración del nuevo gobierno, en Febrero de 1817, se reanudaron las transformaciones inconclusas desde 1814.

Podemos hablar de transformaciones o reformas, pero no de un cambio administrativo<sup>89</sup>. Es cierto que se produce la división definitiva de la Secretaría de Gobierno, como se expresó en el capítulo anterior, pues aparecen una Secretaría o Departamento de Guerra y, más tarde, otra de Hacienda, pero la organización y distribución de la planta de oficiales, en la Secretaría o Departamento del Gobierno se mantuvo casi intacta. Más aún este modelo se reprodujo en forma muy similar en los nuevos Departamentos o Ministerios, como también se les comienza a llamar.

Efectivamente, Bernardo O'Higgins, quien asumió el gobierno como Director Supremo el 15 de Febrero de 1817, hizo algunos cambios en la Secretaría de Gobierno, como el separar el cargo de Oficial Mayor del de oficial primero y transformarlo en uno distinto. Además, creó el cargo de oficial archivero, plaza instituida, como sabemos en Agosto de 1811, y suprimida en 1814 bajo la restauración, pero que el propio Judas Tadeo Reyes contemplaba en su Plan de Restablecimiento de la Secretaría, presentado a fines del mismo año a petición del Presidente interino Mariano Osorio<sup>90</sup>.

La Secretaría de Gobierno quedó de la siguiente forma: un Secretario, un Oficial Mayor, oficiales primero, segundo, tercero, y cuarto, un archivero, y nuevamente oficiales auxiliares<sup>91</sup>.

Por otro lado, la partición de la Secretaría se hizo tempranamente. Al día siguiente que O'Higgins se instalara en el poder, instauró la Secretaría de Guerra, Ministerio nacido con los gobiernos provisionales, pero solamente se le dotó de oficiales al final de ese período. Esta Secretaría fue una reproducción de la Secretaría de Gobierno, quedando conformada de la siguiente manera: un Secretario, un Oficial Mayor, un oficial primero, otro segundo, un archivero y oficiales auxiliares<sup>92</sup>. Más adelante, se le dotó de un oficial tercero y durante un breve tiempo en 1826 y debido "a la necesidad de manos auxiliares y escases del erario para no proceder a la creación de nuevas plazas", se decidió subdividir la plaza de oficial tercero en dos, apareciendo un oficial cuarto. Sin embargo, al año siguiente esta plaza fue suprimida porque cesaron los motivos que indujeron a su establecimiento<sup>93</sup>. De este modo el nuevo Ministerio quedó montado sobre las mismas bases del anterior. En 1817 se crea un Departamento de Hacienda. Su primer titular fue Hipólito Villegas<sup>94</sup>. Como no estaba prevista su erección, pues al principio no se concibió como Ministerio, sino que adquirió este carácter debido a las ventajas que mostró su permanencia, se fue nombrando su personal durante el transcurso de

<sup>89</sup> Con las Secretarías sucede, algo similar, a lo acontecido con las intendencias. Se trata del gobierno por ministerios. De ahí que, lejos de suprimirlas, se las multiplique y transforme para adaptarlas a las nuevas necesidades.

<sup>90</sup> Informe de Judas Tadeo de Reyes sobre el estado de su oficina y plan para su restablecimiento de Arreglo para la nueva Secretaría *Op. cit.*, n. 1, p. 146.

<sup>91</sup> De los nombramientos que se hicieron durante 1817, se desprende la configuración de la planta de esta Secretaría. Por decretos del 15 de Febrero de 1817 se nombraron a los oficiales

segundo, tercero y cuarto de la Secretaría de Gobierno. Para mayor detalle, ver la tercera parte. C.M. 2 V. 3380.

<sup>92</sup> También se conformó su planta en base a los nombramientos. Para mayor detalle ver tercera parte, ídem; y A.B.O. T. 25, p. 63.

<sup>93</sup> Decreto del 27 de Febrero de 1826 que dispone la subdivisión de la plaza de oficial tercero en el Ministerio de Guerra y decreto del 13 de Octubre de 1827 que ordena la supresión de la plaza de oficial cuarto de esta Secretaría. B.L. año 1826. p. 392 y año 1827, p. 490.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, n. 11, p. 440.

1817 y 1818. Otra vez se copió el modelo de los anteriores, pero no de un modo simétrico. Fue una especie de rompecabezas, armado a medida que se hacían los nombramientos. Primero se designó a su Oficial Mayor Pedro Lurquín (quien al comienzo sólo era oficial primero) y después a los oficiales segundo, tercero y cuarto, aparte de los auxiliares<sup>95</sup>.

Es de notar que estos tres Ministerios, con que se iniciaba el nuevo gobierno de O'Higgins, correspondían a las mismas Secretarías en que se había dividido la original en 1814, y que permanecieron hasta antes del "desastre de Rancagua", el mismo 1814.

Como sabemos, el Departamento de Relaciones Exteriores, se estableció inicialmente con el nombramiento del oficial Francisco Rivas (1818). Después se nombró para asistirle al colombiano Juan García del Río. A comienzos de 1821 el Despacho de Relaciones Exteriores, dependiente del Ministerio de Gobierno contaba con un Oficial Mayor, un oficial primero y en principio otro segundo<sup>96</sup>.

Por su parte, en el Ministerio de Guerra y Marina se nombró a Santiago Blaye Oficial Mayor, para atender los asuntos de marina. Este sería el Departamento más modesto, pues aparte del Oficial Mayor, no llegó a tener no más de uno o dos funcionarios<sup>97</sup>.

Como era una administración central en formación, no era raro que dentro de un Ministerio, los oficiales de un Departamento fueran llamados a servir a otro o incluso a otro Ministerio. Esto fue más patente en los Departamentos de Relaciones Exteriores y de Marina, ya que la mayoría de sus oficiales, como es de suponer, provinieron del Departamento de Interior y de Guerra. Fue el caso por ejemplo de Juan Ramón Casanova, oficial 4° del Departamento del Interior, a quien el 25 de Septiembre de 1822 se le confirió el empleo de oficial primero del Departamento de Relaciones Exteriores<sup>98</sup> y de Domingo Acevedo quien protagonizó otra transferencia similar el 14 de Septiembre de 1824<sup>99</sup>; del Oficial Mayor del Ministerio de Guerra, Bartolomé Mujica, a quien se comisionó para ordenar el archivo del Departamento de Gobierno en 1823, situación que se repitió en 1826<sup>100</sup>. Un caso más extremo es el de Guillermo Vega, a quien el 8 de Octubre de 1822 se le confirió el empleo de Oficial de Partes del Ministerio de Hacienda y Guerra, al igual que a José María Axis<sup>101</sup>.

Casos similares se repetirían, aunque con menor frecuencia, en los años posteriores.

El decreto del 25 de Abril de 1823<sup>102</sup>, dictado por Egaña, estableció el "Arreglo y Nueva Planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores". La dividió en dos Secciones, cada una encabezada por un Oficial Mayor, la primera sería la de Relaciones Exteriores y la segunda la de Gobierno. Se fijó en dos el número de oficiales para cada Sección, además de un oficial archivero y un oficial amanuense común. Este decreto pareciera restringir o dis-

<sup>95</sup> Decreto del 4 de junio de 1817, para auxiliar a la Secretaria de Hacienda se nombra oficial primero a Pedro Lurquín. El decreto de nombramiento de los oficiales tercero y cuarto, se registra con fecha 17 de Septiembre de 1817. Para mayor detalle ver la relación de los cargos en la tercera parte. C. M. 2 V. 3380, pp. 203v. y 223v.

<sup>96</sup> Para mayor detalle ver la relación de los cargos, tercera parte. *Op. cit.*, n. 8, pp. 16 y 19; y C.M. 2 V. 3380 y 3384.

<sup>97</sup> Ver la sucesión de cargos del Ministerio de Marina en la tercera parte.

<sup>98</sup> Decreto que nombra a Juan Ramón Casanova oficial primero del Departamento de Relaciones Exteriores, 25 de Septiembre de 1822. C.M. 2 V. 3384, p. 156.

<sup>99</sup> Decreto de nombramiento del oficial auxiliar Domingo Acevedo, oficial segundo del Departamento de Relaciones Exteriores, 14 de Septiembre de 1824. *Ibid.*, p. 212v.

<sup>100</sup> Decreto que comisiona a Bartolomé Mujica del archivo del Departamento de Gobierno, 14 de Abril de 1823. Posteriormente por otro decreto del 6 de Septiembre de 1826, se le encomendó el arreglo de los archivos de todos los Departamentos, ídem, pp. 176 v. y 274v.

<sup>101</sup> Lista de sueldos del Supremo Gobierno Diciembre 1824-Mayo 1825 C.M. 1 V. 1204, p. 251-68; y C.M. 2 V. 3384 p. 157.

<sup>102</sup> Decreto del 25 de Abril de 1823 "Arreglo y nueva planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores". B.L. año 1823, pp. 41-42.

minuir el personal del Ministerio, pero si observamos el total de oficiales que lo servían, se conservaban los siete existentes. Más bien, se tiende a producir una pequeña reestructuración dentro del Ministerio, el oficial tercero de entonces, Manuel Palacios, pasó a servir la recién creada o reinstaurada plaza de archivero<sup>103</sup>. No obstante, debido al aumento de trabajo en 1826, se nombró oficial tercero a Pedro Guzmán<sup>104</sup>. Por diversos motivos este decreto tardó más de un año en ser aplicado, de suerte que los nuevos nombramientos se registraron sólo el 1° de Mayo de 1824<sup>105</sup>.

Hasta el Ministerio de Portales, en 1830, no hay grandes cambios. Su llegada fue marcada por la destitución de todos los oficiales de los Ministerios de Guerra y Marina y de Interior y Relaciones Exteriores, con fecha 10 de Abril de ese año.

Ese mismo día se proveyó la nueva planta del Ministerio de Guerra y Marina. El Departamento de Guerra quedó con un Oficial Mayor y tres del número y el de Marina con uno Mayor y otro del número. Además de un oficial de partes y uno auxiliar para ambos departamentos<sup>106</sup>.

Siete días después, se hizo otro tanto con el Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores. Se asignó al Departamento del Interior a un Oficial Mayor y cuatro oficiales del número. En tanto, el de Exterior quedó con dos oficiales del número, no se nombró al Oficial Mayor<sup>107</sup>, plaza servida por Andrés Bello sólo a partir de 1834. Posteriormente, a proposición del propio Bello, se aumentó el número de funcionarios de ese Departamento a cinco, cuatro en propiedad y uno auxiliar, pero en el presupuesto para 1837 sólo se contemplan dos oficiales de número y uno auxiliar<sup>108</sup>.

En el Ministerio de Hacienda, en cambio no hubo alteraciones<sup>109</sup>.

## 2.2. Los cuatro Ministerios y su consolidación

Un hito en la organización de las Secretarías es el decreto-ley del 1° de Febrero de 1837<sup>110</sup>. Importó una importante innovación en cuanto a su personal. Significó un cambio de perspectiva. Hasta esa fecha esta materia se reglaba en forma casuista, sin una reglamentación legal planificada, situación que se venía arrastrando desde los orígenes de la Secretaría de la Presidencia. Este cuerpo legal creó el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, cuyas funciones y atribuciones se desprendieron del Ministerio del Interior.

Su artículo 8° organizó la planta de las cuatro Secretarías del siguiente modo: El Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores se conformó, como hasta entonces, por dos Depar-

<sup>103</sup> Lista de sueldos del Supremo Gobierno Diciembre 1824-Mayo 1825. C.M. 1 V. 1204, p. 251-68; y C.M. 2 V. 3384 p. 204 v.

<sup>104</sup> Decreto del 3 de Julio de 1826, nombra a Pedro Guzmán oficial tercero del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores. C.M. 2 V. 3384, p. 271.

<sup>105</sup> Por decretos del 1° y 26 de Mayo de 1824 se proveyeron los nuevos cargos. C.M. 2 V. 3384, pp. 204v. y 206.

<sup>106</sup> Decreto de nombramiento de los nuevos oficiales del Ministerio de Guerra y Marina, 10 de Abril de 1830. B.L. año 1830, p. 186-187 y C.M. 2 V. 3387, p. 112.

<sup>107</sup> Decreto del 17 de Abril de 1837 que proveyó los nuevos cargos de oficiales del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores. B.L. año 1830, p. 168-9; y C.M. 2 V. 3387, pp. 113 v-114.

<sup>108</sup> Mario Barros es el que señala el aumento de personal que se le confirió al Despacho de Relaciones Exteriores. Pero en el presupuesto de sueldo de 1837 se consideran solamente a dos oficiales del número y uno auxiliar. *Op. cit.*, n. 8, p. 28 y Presupuesto para la Provincia de Santiago de 1837 C.M. 1 V. 1178 p. 80.

<sup>109</sup> En el supuesto caso que se hubieran hecho nombramientos, no se registraron en los libros de Contaduría Mayor ni en los del Tribunal de Cuentas, ni tampoco en los volúmenes pertenecientes al archivo del Ministerio de Hacienda. C.M. IV. 1204. pp. 251-68, V. 1177, pp. 223-225 y V. 1178, p. 135.

<sup>110</sup> Decreto del 1° de Febrero de 1837. B.L. año 1837, pp. 75-85.

tamentos, uno de Interior y otro de Relaciones Exteriores, se dotó a cada uno con un Oficial Mayor, un oficial primero, otro segundo y otro tercero. Con igual planta quedó el Ministerio de Hacienda. En tanto, el Ministerio de Guerra y Marina continuó dividido en dos despachos. En el de Guerra con un Oficial Mayor (clase Coronel), un oficial primero (clase Teniente Coronel), otro segundo (clase Sargento Mayor) y otro tercero (clase Capitán). mientras que el de Marina continuó con un Oficial Mayor (clase Capitán de Navío), un oficial primero (clase Capitán de Fragata) y otro segundo (clase Capitán de Corbeta). En cuanto al nuevo Ministerio de Justicia, se contempló en su planta hasta el cargo de oficial segundo.

Además, cada Ministerio tendría un oficial de partes y un portero.

Esta Ley no se pudo poner en práctica completamente desde el principio, como se aprecia en una lista de los “Sueldos civiles y militares de toda la República de Chile”<sup>111</sup>, correspondiente a 1840. En ella se contempla la remuneración de sólo algunos cargos.

Así, en el Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores no figura la remuneración del oficial de parte y dentro del Departamento de Relaciones Exteriores, tampoco se contempla la del oficial tercero. En el Ministerio de Hacienda, la planta sólo se extiende hasta el oficial segundo, sin que tampoco figure la remuneración del oficial tercero. También, cada Departamento de la Secretaría de Guerra y Marina figura con un oficial menos, más aún al oficial del Departamento de Marina, en vez de llamarle oficial primero, se le designa como “oficial único”.

Es notorio el contraste entre la reglamentación legal y la composición real de los Ministerios contemplados en el decreto-ley de 1837. Por otro lado, en esta lista de sueldos tampoco se contempla el presupuesto correspondiente a los oficiales del recién creado Ministerio de Justicia. De hecho, por un tiempo fue su Oficial Mayor el de Gobierno Ramón Luis Irarrazabal<sup>112</sup>. En Mayo de 1838 se nombró a Ventura Cousiño en ese cargo “ínterin se arreglaba el servicio”<sup>113</sup>, y a principios de 1842 encontramos a Ramón González Concha como oficial primero<sup>114</sup>.

Poco a poco se fue haciendo coincidir la realidad con el esquema programado por la ley.

### 2.3. *Oficiales meritantes, supernumerarios o auxiliares*

Otro decreto reglamentó la situación de los oficiales auxiliares. Su antecedente se encuentra en los oficiales supernumerarios, aquellos no contemplados en la planta original de la Secretaría. En Chile hicieron su aparición a fines del siglo XVIII. El primero de ellos fue Juan Fernández Puelma en 1797<sup>115</sup>. Los oficiales auxiliares recibían una baja remuneración. Generalmente era mensual, a diferencia de la anual del resto de los funcionarios.

Además, al margen habían oficiales meritantes, quienes, como su nombre lo indica, no percibían remuneración alguna pero, hacían mérito para acceder a la planta, como oficial del número cuando hubiera una plaza vacante.

<sup>111</sup> Sueldos Civiles y militares de toda la República de Chile en 1840. C.G. V. 17, pp. 1-60.

<sup>112</sup> Se podría decir que el primer Oficial Mayor del Ministerio de Justicia fue Irarrazabal, aunque no tuvo el nombramiento de tal. PÉREZ-BARROS, Juan Esteban, *Composición de la Corte Suprema 1824-1984*, memoria de prueba, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1984, inédita.

<sup>113</sup> Se nombra Oficial Mayor interino al licenciado Buenaventura Cousiño, decreto del 28 de Mayo de 1838. M.J.V. 18 N° 80 y 113; y C.M. 2V.3387 p. 187v.

<sup>114</sup> Se ordena entregar al Ministro de la Tesorería General una suma de dinero al oficial primero del Ministerio de Justicia, Ramón Concha, decreto del 20 de Abril de 1842. M.J. V. 20.

<sup>115</sup> Judas Tadeo de Reyes certificó el 31 de marzo de 1798 que Juan Francisco Puelma entró a servir de oficial supernumerario de la Secretaría a principios de mes. En virtud del decreto del 1° de Diciembre de 1797, por el cual el Presidente facultó al Secretario para que con su sola certificación, admitiera un amanuense en todo tiempo y circunstancias que se precisaren. *Op. cit.*, n. 1, p. 55 y C.M. 2 V. 3378, p. 75v.

Con el transcurso del tiempo desapareció la distinción entre estas diversas clases de oficiales, subsisten solamente los auxiliares pues, en definitiva, tanto los unos como los otros procuraban obtener la propiedad de un cargo, accediendo a la planta. Uno de los últimos nombramientos de oficial meritante, fue el que recayó sobre José María de la Cruz, luego de algunos ajustes en la Secretaría de Hacienda, quedó como meritante de esa oficina el 9 de Abril de 1818<sup>116</sup>.

Durante la Patria Vieja en que aumenta en gran cantidad su número para colaborar y auxiliar en el creciente despacho que debía atender la Secretaría, formándose una verdadera graduación entre ellos<sup>117</sup>. Con el retomo del régimen monárquico, fueron suprimidos, sin que se registrara ningún nuevo nombramiento<sup>118</sup>.

Con la Independencia vuelven a surgir nuevamente, pero como las finanzas del Estado eran cada día peores el 15 de Noviembre de 1820 se promulgó una ley, aprobada por el Senado dos días antes, cuyo texto rezaba: “Respecto de oficiales que en clase de auxiliar sirven en las Secretarías de Gobierno y otras del Estado a quienes se había asignado una renta mensual y no siendo justo gravar al Estado con estas nuevas pensiones, en circunstancias apuradas que hemos quedado... se acordó que ninguna de las oficinas desde la primera clase hasta las subalternas, pueda tener más oficiales que los de su dotación y en el caso de trabajos extraordinarios que necesite de manos auxiliares, se pagarán ocho reales por día de ocupación”. Sin embargo, este intento por restringir el número y pervivencia de estos empleados no funcionó en la práctica. Los Ministerios, como cualquier oficina, estaban estructurados de forma tal que los oficiales auxiliares reemplazaran, en su momento, a los oficiales del número, por lo que ellos debían tener estabilidad para instruirse en el servicio, de modo que su permanencia era obligada.

No obstante, los oficiales auxiliares no eran considerados parte de la planta del personal de las Secretarías. Un decreto del 24 de Diciembre de 1819 nos orienta en este sentido, en él se declaraba que “el auxiliar de una oficina no es oficial por carecer de despacho, sino un asalariado durante el trabajo que se ofrezca en cada oficina por lo cual la asignación que se haga no está sujeta al descuento del tercio que rebaja a los demás empleados”<sup>119</sup>.

El decreto del 25 de Abril de 1823 titulado “Arreglo y Nueva Planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores”, tampoco contemplaba la existencia del oficial auxiliar, sólo su artículo 7° sólo hacía referencia un oficial amanuense para ambos despachos<sup>120</sup>.

Esta posición poco clara de los oficiales auxiliares dentro de los Ministerios se dilucidó en parte en 1837 con el decreto del 15 de Febrero<sup>121</sup>. Su artículo 5° dispuso que, además de los oficiales de número de los Ministerios habrían oficiales auxiliares en el número que los trabajos de cada Secretaría los hicieren exigibles. Y el artículo 6° los facultó para optar a una plaza de oficial del número; consagrando legalmente una situación que se venía dando desde hacía bastante tiempo. Desde esa fecha, la reglamentación de que son materia, hace cesar la inestabilidad de su existencia en las Secretarías.

<sup>116</sup> Por decreto del 9 de Abril de 1818 el oficial José María de la Cruz quedó como oficial meritante de la Secretaría de Hacienda. C.M. 2 V. 3380.

<sup>117</sup> Como desaparecieron los oficiales meritantes, entre los oficiales auxiliares se estableció de hecho un cierto escalafón. Había auxiliares con remuneración y otros sin remuneración, estos últimos obtenían un salario cuando un auxiliar con remuneración dejaba el puesto por ascenso o simplemente por renuncia. C.M. 2 V.379, pp. 177, 199v, 200, 227v., 269v., 285 v. y 334 y V. 3380, p. 57.

<sup>118</sup> Según consta en los libros de Contaduría Mayor. *Op. cit.*, n. 1, p. 125 y C.M. 2 V. 3380.

<sup>119</sup> Decreto del 24 de Diciembre de 1818, se declaró que el auxiliar no es oficial por carecer de despacho, sino un asalariado, por lo que no quedó sujeto al descuento del tercio que afectó a los demás empleados. C.M. 2 V. 3384, p. 36.

<sup>120</sup> Decreto del 25 de Abril de 1823. B.L. año 1823, pp. 41-42.

<sup>121</sup> Decreto del 15 de Febrero de 1837. B.L. año 1837, pp. 148-150.

#### 2.4. Los oficiales, su preparación y calidad

En cuanto a la preparación del personal que ocuparon las plazas de oficiales durante estos años, sabemos que O'Higgins por decretos del 15 de Febrero de 1817 designó a todos los oficiales de la Secretaría de Gobierno, salvo la plaza de Oficial Mayor, proveída con posterioridad. Ello trajo como consecuencia, la marginación en la Secretaría de aquellos funcionarios adeptos a la causa monárquica. Al día siguiente hizo también la nominación completa de los oficiales de la reinstaurada Secretaría de Guerra.

No obstante, no podemos calificar al nuevo personal de ignorantes o novatos. Es cierto que la mayoría de los empleados fueron removidos, entre los afectados estaba naturalmente el Secretario Judas Tadeo de Reyes. Pero desde el primer momento se llaman a servir en los empleos públicos, a personas que se habían desempeñado anteriormente en la misma Secretaría o en otra oficina de la administración. Se aprovechó, en sus nuevos cargos, la experiencia y conocimiento de alguno de esos oficiales de la Secretaría de Gobierno. Tal fue el caso de: Gregorio Echagüe Oficial Mayor de Guerra, Alejandro Mardones oficial del número del Ministerio del Interior, Francisco Toro y Valdovinos oficial del número y después Mayor del Ministerio de Hacienda y Manuel Antonio Mujica, oficial del número del Ministerio de Guerra, y otros. En cambio, en la Secretaría de Guerra, la mayoría de los oficiales se habían desempeñado en 1814, entre ellos citamos a Pedro Rojas, José Manuel Calderón y Francisco de Paula y Fernández, en tanto que Manuel Antonio Mujica, también estuvo un tiempo en esta Secretaría el mismo 1814<sup>122</sup>.

A ellos se le deben agregar aquellos que ocupaban una plaza en otra oficina, como Pedro Lurquín. Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda, quien bajo la monarquía fue administrador de temporalidades y más tarde proveedor del ejército del sur<sup>123</sup>, Bartolomé Mujica Oficial Mayor del Ministerio de Guerra, quien en 1814 era contador segundo de la Renta de Tabacos<sup>124</sup> e Ignacio Torres quien era escribano del consulado<sup>125</sup>.

En suma, no corresponde calificar de simples advenedizos a los nuevos oficiales que ocuparon los antiguos cargos de la administración, sobre todo aquellos que estuvieron en los cargos superiores, como el de Oficial Mayor, tenían cierto entendimiento y experiencia, que como es lógico se remontaba en algunos, incluso antes de 1810 como ocurría con Gregorio Echagüe y Pedro Lurquín.

De todos modos, no se puede dejar de reconocer la falta de preparación que adolecía en general el personal de las Secretarías. Esta situación se tomaba más seria en el Despacho de Relaciones Exteriores, pues era una materia totalmente nueva para los chilenos las relaciones con otras naciones que no fuera España o alguno de los nuevos países americanos, con quienes también tenía un vínculo bastante exiguo. Por ello para el cargo de Oficial Mayor debió contratarse a personas más capacitadas, recurriéndose en numerosas ocasiones a extranjeros, Irisarri en 1821 contrató al francés Juan Francisco Zegers, quien tenía experiencia en la administración de su país, para que desempeñara dicho puesto en el Despacho de Relaciones Exteriores. Por el mismo motivo y para el mismo empleo se contrató algunos años más tarde al venezolano Andrés Bello, aunque al principio sirvió de Oficial Mayor auxiliar del Ministerio de Hacienda, Egaña señaló al Gobierno la "necesidad de atraer a las oficinas de su inmediato despacho personas que tengan conocimientos prácticos del modo como giran los negocios en las grandes naciones que nos han precedido por tantos años en el manejo de la administración pública. Esta experiencia se adquiere con la residencia en Europa y sus estudios"<sup>126</sup>. En 1828,

<sup>122</sup> Estos nombres figuran en la relación de oficiales que se hace en la tercera parte.

<sup>123</sup> Datos aparecen en su reseña biográfica.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> FELIÚ CRUZ, Guillermo, *La Carrera Administrativa de Andrés Bello en Chile*, Santiago, 1966, pp.76-77.

el Gobierno trajo al español José Joaquín de Mora de Argentina, nombrándolo Oficial Mayor auxiliar del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. Dentro de Chile, también se buscó a personas más idónea o preparada, en 1822 se nombró Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda a José Raimundo del Río, quien a la fecha se desempeñaba como Presidente del Tribunal de vistas fiscales de la Aduana de Valparaíso<sup>127</sup>.

Por el motivo anteriormente expuesto, fue común contar en la administración chilena con gran cantidad de funcionarios extranjeros, aunque americanos principalmente, en los cargos de Ministro y Oficial Mayor, así el Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores Antonio José de Irisarri era guatemalteco, ¿Mariano Egaña que en 1823 ocupó la misma cartera era peruano? (el profesor rayó lo que está entre paréntesis) y el presidente provisional de 1826 Manuel Blanco Encalada era argentino<sup>128</sup>. Mientras que el Oficial Mayor de Hacienda Pedro Lurquín era español, y el Oficial Mayor de Gobierno Ignacio Torres provenía de Ecuador. En tanto, la gran mayoría de los Oficiales Mayores propietarios o titulares del Departamento de Relaciones Exteriores eran foráneos, comenzando con el primero en 1818, Francisco Rivas que era colombiano, desde esa fecha hasta 1852 sólo Joaquín Egaña en 1821 y Camilo Henríquez en 1824 fueron nacionales. Esto no es de extrañar si consideramos que en un principio todos los Estados sucesores de la monarquía compartían una misma idea, los odios o rivalidades que surgirían más tarde entre los diversos países americanos eran desconocidos durante sus primeros años de formación.

Sin embargo, el resto del personal de los Ministerios, era de origen nacional y no se le exigía ni tenía, por lo general, mayor preparación ni estudios, siendo su único reconocimiento su amor a la patria. La experiencia y conocimiento la iban adquiriendo durante sus años de servicio en los mismos Departamentos, en los que empezaban normalmente en clase de meritorios o auxiliares<sup>129</sup>. En los Departamentos de Guerra y Marina, también se designaba a personal proveniente de las fuerzas armadas, pero que tampoco contaba con instrucción especial o adicional.

Desde 1830 se hizo notar en el Gobierno la idea de perfeccionar y hacer más eficiente la administración<sup>130</sup> junto con promulgarse el decreto-ley del 1° de Febrero de 1837, el 15 de Febrero<sup>131</sup>, del mismo mes se dictó el decreto denominado "Empleados de los Ministerios".

Como adelantamos en el capítulo anterior, esta disposición complementó la regulación contenida en el decreto-ley, supliendo aquella falta de reglamentación que existía respecto de la capacitación del personal de estas oficinas.

En sus artículos 1° a al 4° fundamentalmente contempló las condiciones o requisitos que se debía tener para ser oficial del número, especificándose los estudios para cada Departamento. Para ser oficial del número del Interior y Relaciones Exteriores, se debía haber cursado filosofía, literatura, derecho natural, de gentes y civil, para el Departamento de Justicia se exigía ade-

<sup>127</sup> Ver datos biográficos. C.M. 2 V. 3384, pp. 159 y 182.

<sup>128</sup> Mario Barros señala que en los primeros años casi todos los Cancilleres fueron extranjeros, provenientes de distintos países de América. Una de las razones sería que en esos años, se sintieron pertenecientes a la gran comunidad racial y política americana, sin que todavía surgieran las adversidades entre los distintos países. *Op. cit.*, n. 8, pp. 13-14.

<sup>129</sup> Germán Urzúa justifica la inexperiencia de los nuevos oficiales, debido a que durante la colonia los criollos no tuvieron acceso a la administración pública, salvo algunos cargos en el cabildo. Lo aseverado por este profesor no es

efectivo, por lo menos respecto a las Secretarías de la Presidencia. *Op. cit.*, n. 9, p. 16.

<sup>130</sup> O'Higgins también adoptó una serie de medidas en este sentido, como el Reglamento del 10 de Julio de 1818, cuyo objetivo era que se observara un método regular y constante en el despacho de los negocios públicos, para que de su complicación no resultaren embarazos perjudiciales a la causa común y el decreto del 3 de Abril de 1819 que reguló la separación del empleado público mediante sumario, *ídem*, pp. 17-19.

<sup>131</sup> Decreto del 15 de Febrero de 1837. B.L. 1837, pp. 148-150.

más latinidad. En Hacienda se requería tener conocimientos en aritmética, economía política, teneduría de libros y otros. Para las Secretarías de Guerra y Marina se exigían conocimientos especiales de ordenanzas militares. Además, debían tener “las buenas costumbres y decente comportación tan indispensables en todos los destinos públicos (sic)”.

En los artículos siguientes normó la condición de los oficiales auxiliares facultándole el artículo sexto, como ya les adelantamos, para ascender a oficial numerario “si probaren aptitudes suficientes”.

Observamos que se le da un carácter técnico a los oficiales y no de simples amanuenses o escribanos otorgándosele un cierto grado de especialidad a sus integrantes, siempre en relación con la Secretaría a la cual pertenecieran. Todo ello con la finalidad de facilitar y agilizar el conocimiento de los asuntos que éstas debían tratar. No erramos al aseverar que se buscó conferir una mayor seriedad y profesionalismo al servicio<sup>132</sup>. Junto con ello, reafirmó legalmente la posibilidad de ir haciendo una carrera en la Secretaría, promoviendo la estabilidad y promoción o ascenso de sus empleados, establecido en primera instancia por la Ley del 12 de Julio de 1821.

Por lo tanto, en los decretos de nombramientos de los oficiales, ya no estaría la justificación del “patriotismo” u “honorabilidad” como se usaba hasta entonces, razones que atendían más bien a criterios valorices subjetivos, sino que en adelante, lo importante sería el cumplimiento de los requisitos establecidos en el decreto.

En la designación del oficial auxiliar Ángel Prieto y Cruz para su ascenso a oficial tercero, el 25 de Mayo de 1835, se expresó que concurrían en él “las aptitudes que exige el decreto del 15 de Febrero de 1837”, además de atender a sus méritos en el Departamento del Interior servido por tres años<sup>133</sup>.

### 3. NOMBRAMIENTO, ASCENSOS Y COMISIONES

Bajo la monarquía, el cargo de Secretario era de nominación real, a propuesta del Gobernador, mientras que los restantes oficiales eran designados interinamente por el Presidente, en espera de su confirmación por el Rey. No obstante, más tarde, se autorizó al Presidente a nombrar a empleados para aquellas plazas cuya remuneración no excediera los 400 pesos, conforme a la planta de nuestra Secretaría. Esto correspondía a los cargos de oficial segundo y tercero<sup>134</sup>.

Esta distinción no se mantuvo después de la emancipación, todos los cargos, desde el Ministro hasta el último oficial, se proveyeron con la firma del Director Supremo o Presidente y del Ministro respectivo, y para el caso del propio Ministro, con la firma del Ministro de otro ramo. También los cargos interinos y de los oficiales auxiliares se proveyeron de la misma manera.

<sup>132</sup> Este decreto pretendió uniformar el ingreso a los cargos de los distintos Ministerios, mediante el establecimiento de requisitos generales de fondo; no de aquellos formales referidos a la edad mínima o estado civil, sino aquellos relativos a la idoneidad de servicio tales como, conocimientos, teneduría de libros, gramática, etc. *Op. cit.*, n. 9, p. 65.

<sup>133</sup> También en el decreto de nombramiento del oficial auxiliar del Departamento de Relaciones Exteriores Salvador Sanfuentes para oficial tercero, del 31 de Enero de 1818, se señaló que “concu-

ren las aptitudes que exigen las artículos 1° y 2° del decreto del 15 de Febrero de 1837, según el informe del Oficial Mayor Andrés Bello...”. En la designación de Cirilo Vigilo para oficial auxiliar de este mismo Departamento, también se expresó que se cumplieron las condiciones impuestas por el decreto, 7 de Agosto de 1837. A diferencia del decreto-ley del 1° de Febrero, el decreto del 15 de Febrero si tuvo aplicación inmediata. C.M. 2 V. 3388, pp. 160v., 177 y 187v.

<sup>134</sup> *Op. cit.*, n. 1, pp. 50, 56-57 y 60.

Una vez hecha la designación, el nombramiento del nuevo empleado pasaba a la toma de razón por parte del Tribunal de Cuentas o Comisión de Cuentas y de la Tesorería General. Este trámite generalmente demoraba menos de quince días<sup>135</sup>.

Los ascensos, como también importaban un nuevo nombramiento, seguían exactamente el mismo procedimiento.

Consolidada, en forma más o menos definitiva la planta de los Ministerios a principios de la década del veinte, lo usual era ingresar en clase de oficial auxiliar y ascender gradualmente, a medida que se produjeran las vacantes en la oficina. Este hecho no era regular. A veces se debía esperar años y en otras ocasiones solamente meses, aunque también cabía la posibilidad de ser transferido a otro Departamento, como se precisó en el capítulo II.

El cargo más alto al que podía aspirar un empleado común dependía de la clase de Ministerio o Departamento que se tratara. Así tenemos que en los Departamentos o Despachos de Guerra y Marina no había mayor dificultad para ascender hasta el puesto de Oficial Mayor. Para ello, por supuesto, se debía tener varios años de servicio, pues se iba desarrollando una carrera funcionaria. Dos palmarios ejemplos de ello son; en el Departamento de Guerra Guillermo Vega, quien se inició como oficial auxiliar en 1819 y que hacia 1834 era el Oficial Mayor del mismo despacho<sup>136</sup>, en el otro despacho José Manuel Calderón, empezó en 1817 como oficial del número de la Secretaría de Guerra, y terminó finalmente como Oficial Mayor en el Despacho de Marina<sup>137</sup>. En el Departamento de Hacienda está Francisco Toro, ingresó en 1812 como oficial numerario a la Secretaría de Gobierno, en 1817 se le nombró oficial archivero, al año siguiente fue designado oficial primero del recién creado Departamento de Hacienda y en 1819 era Oficial Mayor del mismo<sup>138</sup>. Posteriormente, la larga permanencia de José Raymundo del Río en dicho cargo (1823-1847) impidió el ascenso de otra persona a ese puesto, de suerte que los oficiales de este Ministerio solamente ascendieron hasta el grado de oficial primero.

En el de Gobierno y Relaciones Exteriores que después se llamaría Interior y Relaciones Exteriores, dada la complejidad de los asuntos que comprendía, política nacional e internacional, policía, Intendencia, etc., el cargo más alto al que ascendían los empleados en sus Departamentos fue normalmente el de oficial primero. Como vimos anteriormente, en el Despacho de Relaciones Exteriores el empleo de Oficial Mayor casi siempre, fue desempeñado en esta época por un extranjero. Juan Ramón Casanova, designado en 1818 oficial auxiliar del Departamento de Gobierno y en 1824 oficial primero del Departamento de Relaciones Exteriores, nunca fue nombrado Oficial Mayor en propiedad, a pesar de haber servido interinamente el cargo entre 1830 y 1834<sup>139</sup>. En el Departamento de Gobierno sucedió lo mismo, con la diferencia de que, salvo Ignacio Torres, el resto de los Oficiales Mayores fueron chilenos. El cargo de Oficial Mayor en estos Departamentos y, especialmente en el de Gobierno, era de tal importancia que al Director Supremo o Presidente no le bastaba con el mero consejo de su Ministro sino que mostraba especial celo en su designación, "El 11 de Mayo de 1827 el Vicepresidente Francisco Antonio Pinto, quien asumió el día 8, pidió al Congreso que permitiera a Melchor José Ramos dejar el empleo de taquígrafo a fin que pudiera aceptar el destino de Oficial Mayor del Ministerio del Interior... El nuevo Presidente quería rodearse de jóvenes inteligentes que le ayudaran en la ardua empresa de plantear reformas radicales en el país"<sup>140</sup>.

<sup>135</sup> En una primera etapa la toma de razón era realizada por el Tribunal de Cuentas y la Tesorería General, pero a mediados de la década del veinte, los organismos encargados eran la Comisión de Cuentas y la Tesorería. C.M. 2 V. 3380, 3384, 3387, 3388; T.C. V. 29 y 30.

<sup>136</sup> Ver reseña biográfica en el apéndice.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Ver datos biográficos en el apéndice. Diversos decretos de nombramiento de Oficial Mayor interino. C.M. 2 V. 3380, V. 3384, p. 206, V. 3387, p. 187 vía. y 194; C.M. 1 V.1204 y M.R.E. V. 17, p. 37.

<sup>140</sup> AMUNÁTEGUI, Miguel Luis, *Melchor José Ramos*, Santiago, 1899, pp. 15-46.

Una constante en todos los Departamentos es la estabilidad en los cargos y permanencia de sus empleados, claramente perceptible desde los inicios de la Secretaría, y que se sigue más allá del período en estudio. Una excepción fueron los decretos del 10 de Abril de 1830, dictados por el biministro Diego Portales, que separaron de sus cargos a todos los oficiales del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores y del Ministerio de Guerra y Marina, en virtud del artículo 83 de la Constitución, disposición que facultaba al Presidente a remover a los oficiales de las Secretarías sin expresión de causa. Sin embargo, en los decretos que contenían la composición de la nueva planta de ambos Ministerios, dictados el 10 y el 17 del mismo mes, se confirmó a la casi totalidad de los funcionarios<sup>141</sup>. De esta forma, se mantuvo la regla o el principio de la estabilidad, lo que también es lógico, pues es imposible cambiar a todo el personal de una oficina, sin perjudicar su buen servicio. En los siguientes años la estabilidad en las Secretarías sería una garantía para sus oficiales<sup>142</sup>.

Los decretos de Febrero de 1837 confirmaron la posibilidad de ir ascendiendo en los distintos Departamentos, a medida que se fueran produciendo las vacantes<sup>143</sup>.

El caso de los Ministros era distinto. Para acceder a ese cargo se debía tener la confianza exclusiva del Director Supremo o Presidente de la República, por lo que eran personas muy cercanas a él, normalmente ajenas a una carrera funcionaria. Por lo mismo, su estabilidad en la Secretaría era precaria. Una de las pocas excepciones de este período podría ser Agustín de Vial Santelices, quien en la época de la monarquía fue Oficial Mayor y después ocupó la cartera de Hacienda<sup>144</sup>.

### 3.1. Comisiones

Entre los años de 1814 y 1817 no se verificó ninguno de estos actos administrativos. Sólo con la instauración del Gobierno de O'Higgins en 1817, empiezan a desarrollarse.

En Diciembre de 1817 se asignó a los oficiales de la Secretaría de Estado (Gobierno) Joaquín Calderón, Félix de Azagra, Ángel Molinar, Ignacio Díaz y José Bivancos una determinada cantidad de dinero por acompañar al General Antonio González Buluaze a una expedición fuera de la capital<sup>145</sup>. En los años venideros, sería común pagar a los oficiales estas comisiones, pues en repetidas ocasiones el Gobierno se trasladó a Valparaíso, debiendo pagar a los oficiales que le acompañaban al puerto. Además, hubo comisiones sin contraprestación pecuniaria por considerarse parte del servicio.

<sup>141</sup> Decretos del 10 de Diciembre de 1830, removieron a todos los empleados del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores y del Ministerio de Guerra y Marina, ordenando al Ministro respectivo (Diego Portales) que presentara una lista de los nuevos funcionarios. En la Secretaría de Guerra y Marina el decreto de los nuevos nombramientos se dictó el mismo día, y en la del Interior y Relaciones Exteriores el día diecisiete. B.L. año 1830, pp. 168-169 y 186-7 y C.M. 2 V. 3387, pp. 112-114.

<sup>142</sup> El oficial que dejaba su plaza, la gran mayoría de las veces lo hacía con la presentación de su renuncia sea por propia voluntad o porque era promovido a otro destino, también otra posibilidad era la jubilación, en que si el funcionario cumplía todos los requisitos legales podía acceder a ella. Un caso aparte lo constituyó la solicitud de jubilación del ex-Oficial Mayor Juan Francisco Zegers, pre-

sentada por su viuda a finales de 1868. Se resolvió no dar lugar a aquella petición, porque el oficial había sido removido por el Gobierno de su puesto en 1830 como todo el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, por facultad del Presidente de la República por el artículo 83 de la Constitución. Al resto de los oficiales que cumplieron los requisitos se le concedieron. Se aprecia que los decretos de 1830 fueron una excepción, siendo un modo anormal de terminar en el cargo. Decreto que deniega la solicitud de jubilación, presentado por la viuda de Juan Francisco Zegers, doña Flora Montenegro. M.R.E. V.123, p. 162.

<sup>143</sup> Ver relación de cargos en el apéndice, se aprecia el ascenso de los diferentes funcionarios.

<sup>144</sup> Ver biografía en el apéndice.

<sup>145</sup> Decreto del 16 de Diciembre de 1817. C.M. 2 V. 3380.

#### 4. RETRIBUCIÓN, PENSIONES Y LICENCIA

La cuestión del salario, siempre ha sido un tema delicado. El problema de la baja remuneración de los oficiales era un tópico común entre las secretarías de los reinos americanos<sup>146</sup>. En el Virreinato de la Plata los sueldos eran aproximadamente la mitad del salario que gozaban los funcionarios de la Secretaría de Lima, donde “ya se consideraban escasos”. Mientras en la Secretaría de la Presidencia de Chile, las remuneraciones eran aún mucho menores. En México la situación tampoco era mejor. En todos estos lugares había coincidencia en que la remuneración era muy reducida, comparada con otras oficinas de la administración, sin olvidar que, el trabajo en ellas era mucho más agobiante y cansador<sup>147</sup>. Por otro lado, no obstante el constante aumento del costo de la vida, la remuneración del personal de nuestra secretaría se mantuvo inalterable bajo la monarquía, es decir, por más de treinta años<sup>148</sup>.

Haciendo un análisis comparativo, a principios del siglo XIX, el Secretario en Lima percibía 5.000 pesos, en México 4.000 y en Buenos Aires 2.600. La remuneración del Oficial Mayor en México era de 2.000 pesos y en Buenos Aires de 1.000<sup>149</sup>. En tanto, en la Secretaría de Chile el Secretario percibía<sup>150</sup> 1.500 pesos, el Oficial Mayor o primero 600 (equivalente al sueldo del oficial octavo de Lima), 400 el segundo, y los oficiales tercero y cuarto la suma de 360<sup>151</sup>.

Durante los años 1810-1814, período de los gobiernos provisionales, los sueldos no variaron mucho. El de los Secretarios prácticamente se mantuvo. El del Oficial Mayor experimentó un aumento, llegando a percibir 800 y hasta 1.000 pesos anuales en 1811<sup>152</sup>.

Con el regreso del régimen monárquico, también se retomó a la escala de sueldos anterior. Es por ello que el Secretario Judas Tadeo Reyes en su “Plan de Restablecimiento de la Secretaría”, presentado en Diciembre de 1814, junto con ampliar la planta de la oficina, proponía un aumento significativo de las remuneraciones. Hacía notar no sólo que eran extremadamente exiguas; sino sobre todo que “la delicadeza de los asuntos de Gobierno requerían de personas de honor, confianza y anticipada instrucción, no debiendo desviarse en otros destinos”<sup>153</sup>.

En Febrero de 1817, al nombrarse a los nuevos oficiales de la Secretaría de Estado, se estableció la siguiente remuneración: Ramón Antonio de la Revilla, oficial segundo: 552 pesos. Alejandro Mardones, oficial tercero: 500 pesos. Valentín Gálvez, oficial cuarto: 400 pesos. Al ser nombrado Ignacio Torres Oficial Mayor, tiempo después, se fijó el suyo en 800 pesos, idéntica cifra había percibido Manuel Joaquín Valdivieso en ese mismo cargo, en los primeros meses de los gobiernos provisionales<sup>154</sup>.

<sup>146</sup> *Op. cit.*, n. 5, pp. 94-96 y *op. cit.*, n. 6, pp. 58, 65 y 164-166.

<sup>147</sup> n. 5, pp. 94-96; *op. cit.*, n. 1, pp. 82-85 y 84 y pp. 142-146 y *op. cit.*, n. 6, pp. 58 y 65.

<sup>148</sup> R. C del 23 de Junio de 1776. que creó la Secretaría de la Presidencia de Chile, se asignó a Simón de Dolarea 1.500 pesos en calidad de Secretario de Gobierno. *Op. cit.*, n. 1, pp. 78, 82, 84 y 145 y C M 2 V 3373, pp. 74-75.

<sup>149</sup> *Op. cit.*, n. 5, pp. 95-96 y *op. cit.*, n. 6, cuadro IV.

<sup>150</sup> *Op. cit.*, n. 5, pp. 84, 138-139 y 144-146.

<sup>151</sup> Los oficiales tercero y cuarto empezaron a servir como supernumerario. Por decreto del 31 de Mayo de 1798 se contrató a Juan Fernández Puelma en calidad de supernumerario por la suma de 30 pesos mensuales mientras se precisare su ayuda. Con carácter más definitivo se nombró a

Antonio Luxán como oficial supernumerario dotándolo de 360 pesos anuales. El 11, también por decreto de Abril de 1807 se nombró a Gregorio Echagüe oficial auxiliar, con el sueldo equivalente al de un oficial tercero, 360 pesos. C.M. 2 V. 3378, pp. 75v. y 81v., y V. 3379, p. 60v.

<sup>152</sup> El Cabildo de Santiago fijó el 25 de Septiembre de 1810 en 2.000 pesos el salario de los vocales y secretarios, pero prontamente propuso la rebaja del sueldo de los Secretarios. En tanto, por decreto de 10 de Diciembre de 1811, se elevó de 800 a 1.000 pesos, la remuneración del Oficial Mayor. *Op. cit.*, n. 1, p. 129; C.M. V. 3379, p. 200 y A.B.O. Apéndice 1.

<sup>153</sup> *Op. cit.*, n. 1, p. 145.

<sup>154</sup> Decreto de nombramiento de los nuevos oficiales de la Secretaría de Estado, 15 de Febrero de 1817, No se tiene certeza desde cuando Ignacio

Durante el gobierno del Director Supremo Bernardo O'Higgins los sueldos mejoraron. El de los Ministros fue de aproximadamente 3.000 pesos. El de los Oficiales Mayores también aumentó, aunque no todos gozaron del mismo salario. A Francisco Rivas, Oficial Mayor de Relaciones Exteriores, designado en Mayo de 1818 se le fijó una renta de 1.000 pesos anuales, en tanto, la de Ignacio Torres que originalmente ascendía a 800, subió a 1.500<sup>155</sup> y la de Pedro Lurquín, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda se fijó en 1200. Finalmente, Santiago Blaye del Departamento de Marina comenzó con 800 para quedar con 1.000 pesos.

El resto de los oficiales de las distintas Secretarías también resultaron beneficiados. Francisco Toro fue nombrado el 27 de Octubre de 1818 oficial primero de Hacienda, con un sueldo de 800 pesos anuales. A Juan Ramón Casanova se le había contratado como oficial auxiliar de la Secretaría de Estado el mismo año con un sueldo de 400 pesos anuales. En Octubre de 1822 se nombró a Joaquín Calderón oficial primero del Ministerio de Guerra con un sueldo de 1.000 pesos anuales. En tanto que, a los oficiales segundo y tercero del Departamento de Marina, en Mayo de 1823, se les dotó con 600 pesos a cada uno<sup>156</sup>.

También en las demás secretarías de los nuevos países americanos se efectuó este reajuste. Así sucedió en Argentina y México, donde las Juntas de Gobierno de 1810 y 1822 respectivamente, aprobaron un aumento de salarios<sup>157</sup>.

A pesar de haber aumentado ostensiblemente las remuneraciones, los empleados continuaron reclamando. El Oficial Mayor del Departamento de Gobierno Ignacio Torres, refiriéndose a sus 1.500 pesos nos dice que, "no alcanzaban para sufragar la mantención de mi crecida familia", pues la aceptación de ese cargo le impuso la pérdida de una parte de sus rentas como Escribano del Consulado y Escribano de la Dirección del Tabaco, por cuyos oficios percibía, según sus cálculos, una suma mayor<sup>158</sup>.

Es necesario añadir que este sueldo no lo percibían íntegro. El Estado empezaba a sufrir serios aprietos económicos y una manera de paliarlos era con aportes obligatorios de sus funcionarios. Una de las vías utilizadas fue el descontar una parte del salario de sus empleados. Entre 1819 y 1820 este descuento era de un tercio. Años más tarde, con Ramón Freire de Director las rebajas fueron disminuidas a un seis por ciento de las remuneraciones, sin embargo, este sistema continuó hasta aproximadamente 1829 (estas disminuciones también incluían a los Ministros)<sup>159</sup>.

Torres sirvió la plaza de Oficial Mayor, pero el 21 de Agosto de 1817 se decretó que la Tesorería le abonaría su sueldo devengado y debidos de 800 pesos desde el 17 de Abril. C.M.V. 3380.

<sup>155</sup> Decretos de nombramiento de los Oficiales Mayores Francisco Rivas y Santiago Blaye, 18 de Mayo y 18 de Junio de 1818. Se decretó el 19 de Noviembre de 1817 abonar a Pedro Lurquín, desde el 1° de Diciembre, los 800 pesos anuales que gozaban los demás Oficiales Mayores de las Secretarías; pero el 26 de Mayo de 1818, se dispuso por otro decreto que, a sus 1.000 pesos, se le sumaran otros 200 por su desempeño como oficial archivero. Ignacio Torres renunció a su empleo el 13 de Abril de 1818. Sin embargo, regresó a los pocos días con el substancial aumento de sueldo. De todas formas argumentaba que, como Escribano del Consulado percibía una suma similar a la última fijada. C.M. 2 V. 3380; y T.C. V.26, pp. 62v., 63 y 70v. y *op. cit.*, n. 68, pp. 83-88.

<sup>156</sup> Decreto de nombramiento del oficial primero de Hacienda Francisco Toro, 27 de Octubre de 1818, del oficial auxiliar del Interior y Relaciones Exteriores Juan Ramón Casanova, 2 de Mayo de 1818, del oficial primero de Guerra Joaquín Calderón, 8 de Octubre de 1822 y de los oficiales segundo y tercero de Marina Manuel Castillo y José Miguel Echanes, 1° y 5 de Mayo de 1823. C.M. 2 V. 3380 y V. 3384, pp. 157v. y 179v.

<sup>157</sup> Sin embargo, en México durante los primeros años tuvieron problemas con los pagos por escasez de fondos. *Op. cit.*, n. 5, p. 96; *op. cit.*, n. 6, pp. 80-81.

<sup>158</sup> *Op. cit.*, n. 68, pp. 83-88.

<sup>159</sup> Como se señaló en el capítulo II estos descuentos no afectaban a los oficiales auxiliares. Se devolvió a los oficiales auxiliares Juan Ramón Casanova y a los de la Secretaría de Guerra lo descontado, por decretos del 1° y 20 de Mayo de 1820. Presupuesto año 1824-5 C.M. 1 V. 1204, pp. 251-268 y C.M. 2 V. 3384, pp. 36, 38 y 39v.

Mas, debemos precisar, que los funcionarios tenían el derecho “eventual” a recuperar el dinero descontado una vez terminado su servicio público<sup>160</sup>.

Por esos años, se dictó el decreto del 25 de Abril de 1823 que fijaba la nueva planta de la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores<sup>161</sup>. Sus artículos 8º a 11 establecieron las siguientes remuneraciones: Oficiales Mayores presidentes de las secciones 1.500 pesos, oficial primero 700, oficial segundo 600, oficial archivero y amanuense 600. Estos reajustes se hicieron efectivos sólo a contar del año siguiente<sup>162</sup>. En las otras Secretarías, los salarios siguieron fijándose en forma independiente unos de otros, la falta de regulación y reglamentación de las Secretarías tampoco hizo una excepción en este tema.

Las remuneraciones sufrieron algunas alteraciones en los años siguientes, para tener una idea más clara de su evolución, se presentarán los siguientes cuadros:

Cuadro número 1 <sup>163</sup>				
Remuneraciones 1824-1825 <sup>164</sup>				
Ministerio de Estado Secretario <sup>165</sup> ; 4000		Ministerio de Hacienda Secretario: 4000	Ministerio de Guerra y Marina Secretario: 4000	
Departamento Gobierno	Departamento RR.EE.		Departamento Guerra	Departamento Marina
Of. Mayor: 1500 Of. 1º: 700 Of. 2º: 600 Of. archivero; 600	Of. Mayor: 1500 Of. 1º: 700 Of. 2º: 600	Of. Mayor: 2000 Of. 1º: 1000 Of. 2º: 800 Of. partes: 500 Of. super. 800	Of. Mayor: 1500 Of. 1º: 1000 Of. 2º: 600 Of. 1º partes: 600 Of. 2º partes <sup>166</sup> : 30	Of. 1º: 800 Of. 2º: 600 Of. 3º: 600

<sup>160</sup> Al haber salido del servicio, en Diciembre de 1820 se reconoció a Gregorio Echagüe el derecho al pago del descuento que tuvo su sueldo, pero se aclaró que los que continuaban en el empleo o eran sostenidos debían esperar el tiempo oportuno. El 15 de Julio de 1829 se decretó reintegrar el descuento del 6 a los oficiales del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores Manuel Palacios López y Alejandro Mardones, previa solicitud. Posteriormente, también se le reintegró al oficial tercero Pedro Guzmán, el 26 de Abril de 1830. Igual cosa sucedió con Ramón Vega, oficial de partes del Ministerio de Hacienda. C.M. 2 V. 3384, p. 131 y V. 3387, pp. 5 83v. y 115v.

<sup>161</sup> Decreto del 25 de Abril de 1823. B.L. año 1823, p. 41-42.

<sup>162</sup> Los nombramientos de los antiguos funcionarios para los nuevos cargos creados se efectuaron en Mayo de 1824. C.M. V. 3384, pp. 204v. y 206.

<sup>163</sup> Lista de sueldos anuales de los empleados de las Secretarías entre Diciembre de 1824 y Mayo de 1825, a ellos se les debía rebajar el 6%. C.M 1 V. 1204, pp. 251-256.

<sup>164</sup> Además, cada Secretaría tenía un ordenanza sin remuneración. *Ibid.*

<sup>165</sup> La remuneración de los Secretarios de Estado era de 3000 pesos, pero como además se les daba un sobresueldo de 1000 pesos a cada uno, percibían en total 4000. *Ibid.*

<sup>166</sup> En Marzo Guillermo Vega que ocupaba este puesto fue ascendido a oficial segundo, por deceso de quien lo servía, quedando también encargado del archivo. El segundo oficial de partes y archivos, José María Axis, fue nombrado oficial tercero y de partes. *Ibid.*

Cuadro número 2 <sup>167</sup> Remuneraciones 1833				
Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores <sup>168</sup> Ministro: 4.500 <sup>169</sup>		Ministerio de Hacienda  Ministro: 4.500		Ministerio de Guerra y Marina Ministro: 4.500
Departamento Gobierno	Departamento RR.EE.		Despacho Guerra	Despacho Marina
Of. Mayor: 1.500 Of. 1°: 900 Of. 2°: 700 Of. 3°: 600	Of. Mayor: 2.000 Of. 1°: 1.200 Of. 2°: 700 Of. aux.: 365  Portero: 144	Of. Mayor <sup>170</sup> : 2400 Of. 1°: 1.620 Of. 2°: 800 Of. partes: 550 Of. aux.: 365 Portero: 144	Of. Mayor: 1.500 Of. 1°: 1.000 Of. 2°: 600 Of. 3°: 500 Of. 3°: 365 Ayud. caballo: 912	Of. Mayor: 1.500 Of. único: 600 Of. partes: 600  Portero: 144

Cuadro número 3 <sup>171</sup> Remuneraciones 1837				
Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores Ministro: 4.500		Ministerio de Hacienda  Ministro: 4.500		Ministerio de Guerra y Marina Ministro: 4.500
Despacho Gobierno	Despacho RR.EE.		Departamento Guerra	Departamento Marina
Of. Mayor: 1500 Of. 1°: 900 Of. 2°: 700 Of. 3°: 600 Of. aux. (tres): 365	Of. Mayor: 2000 Of. 1°: 1200 Of. 2°: 700 Of. aux.: ¿?  Portero: 144	Of. Mayor: 2400 Of. 1°: 1620 Of. 2°: 800 Of. partes: 550 Of. aux. (dos): 365 Portero y ord.: 144	Of. Mayor: 1500 Of. 1°: 1000 Of. 2°: 600 Of. 3°: 500 Of. aux.: 365 Ayud. caballo: 912	Of. Mayor: 1500 Of. único: 600 Of. partes: 600  Portero: 144

Se aprecia que, a través de los años, se verificaron algunos aumentos salariales, especialmente en los Ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores y de Hacienda.

<sup>167</sup> República de Chile: Presupuesto de sus gastos en 1833. C.M. 1 V. 1177, pp. 223-225.

<sup>168</sup> Nótese que en el presupuesto figura como "Ministerio de Gobierno", cuando desde 1828 se le había cambiado la denominación por "Ministerio del Interior". Ver n. 52.

<sup>169</sup> A contar del 26 de Junio de 1834, un año más tarde, se fijó legalmente en 4.500 pesos anuales la dotación correspondiente a cada Ministro de Estado. B.L. año 1834, p. 297.

<sup>170</sup> El Oficial Mayor José Raymundo del Río solicitó un aumento de sueldo porque en su anterior destino de Vistas de Aduana de Valparaíso percibía 2.400 pesos, en consecuencia, su actual destino le había irrogado un perjuicio en su salario. Por decreto del 11 de Julio de 1829 se le declaró el goce de dicho sueldo desde el 14 de Mayo de 1823, año que se incorporó a este Ministerio. C.M. 2 V. 3387.

<sup>171</sup> Presupuesto para la Provincia de Santiago correspondiente al año 1837. C.M. IV. 1178, pp. 69-103.

También, podemos percatarnos de que las remuneraciones de los empleados de los Departamentos no estaban uniformadas, pues había algunas distinciones. Los sueldos más altos correspondían a los oficiales pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y de Relaciones Exteriores. El motivo puede estar dado en el mayor trabajo que dichos Departamentos exigía. Esto era efectivo en el Despacho de Relaciones Exteriores, en relación con el del Interior. Recordemos que el Ministro ponía mayor atención a los asuntos internos de la Nación dejando de lado los internacionales. Otra explicación podría ser la mayor preparación exigida a los oficiales de estos Departamentos. En todo caso, la justificación de estas distinciones no es fácil de explicar, cabe pensar que su disparidad sólo se debió a una falta de una organización sistemática de los Ministerios pues, una vez dictados estos cuerpos reglamentarios, las distinciones salariales desaparecieron.

Respecto a las remuneraciones que debían percibir los empleados que sustituían interinamente a otro de cargo superior, se mantuvo el sistema que rigió bajo la monarquía, es decir, le correspondía gozar el equivalente a la mitad de la diferencia entre su destino ordinario (del cual era propietario) y el subrogado<sup>172</sup>.

Un caso curioso se presentó en 1832 cuando Manuel Carvallo, Oficial Mayor del Departamento de Gobierno y Juan Ramón Casanova, oficial primero de Relaciones Exteriores pidieron el abono de la mitad por haber reemplazado al Secretario del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores. Era un caso particular porque las cédulas y leyes sólo contemplaban la hipótesis de sustitución de un empleado por otro y no de dos a uno, y cada sustituto con un sueldo diverso (Carvallo 1.500 pesos y Casanova 1.200). Conforme al espíritu del aumento de la mitad y a la equidad, y porque no gravaba al erario nacional, el Fiscal Elizalde se pronunció en favor de computar “la diferencia partiendo del sueldo mayor que goza el Oficial Mayor del Interior y del exceso al sueldo del Ministro del Interior, se partan entre los dos oficiales que han desempeñado las relaciones internas e internacionales según el tiempo que han servidos solos”. Finalmente, se estuvo a la opinión del Fiscal, por decreto del 18 de Junio de 1832 se aprobó el abono<sup>173</sup>.

#### *4.1. Pensiones y licencias*

Las pensiones y específicamente la jubilación en un principio fueron muy difíciles de obtener. El 21 de Noviembre de 1820 se publicó la siguiente ley de jubilaciones:

“No obstante lo establecido en las cédulas provenientes de España, ningún empleado, de cualquier clase puede pedir jubilación porque haya servido 10, 20 a más años, siempre que se haye (sic) en aptitud suficiente para continuar desempeñando el cargo. Sola la inhabilidad física o moral, aún sin el agregado de años de servicio y más cuando es en razón del ejercicio de sus funciones a que lo destinó la Patria es bastante causa para su jubilación. Se otorgue la jubilación con la mitad del último empleo”<sup>174</sup>.

Entre los funcionarios de los Ministerios, el primero en acogerse a este restringido sistema de jubilación establecido para los empleados públicos, fue el oficial del Ministerio de Hacienda Máximo Villegas, a quien luego de concedérsele repetidas licencias para recuperar su salud, se le otorgó la jubilación el 6 de Septiembre de 1825, con medio sueldo por ser notoria su “locura maniaca”<sup>175</sup>.

<sup>172</sup> *Op. cit.*, n. 1, pp. 84-86.

<sup>173</sup> El Fiscal Fernando Antonio Elizalde evacuó su informe el 15 de junio de 1832, tres días más tarde se decretó el pago. Elizalde había sido Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda. C.M. 2 V. 3387, p. 194.

<sup>174</sup> Ley del 21 de Noviembre de 1820. *Ibid.* V. 3384, p. 125.

<sup>175</sup> Decreto del 2 de Diciembre de 1824 concedió al oficial segundo del Ministerio de Hacienda, Máximo Villegas, licencia por cuatro meses, prorrogada por otro decreto del 3 de Agosto de 1825. Finalmente, el decreto del 6 de Septiembre de 1825 le concedió la jubilación, Ídem, pp. 230 y 242.

Esta estricta disposición fue modificada por la ley de jubilación civil del 19 de Octubre de 1832<sup>176</sup>. En ella se dispuso que el empleado que hubiera desempeñado bien y cumplidamente las obligaciones de su destino y que se hubiere imposibilitado moral o físicamente para continuar sus servicios, obtendría su jubilación con arreglo a la siguiente escala:

- 1° Entre cinco a quince años de servicio tendrían derecho a la cuarta parte del sueldo del empleo efectivo que se sirviere al momento de jubilar.
- 2° De quince a veinticinco años, sería la mitad del sueldo.
- 3° De veinticinco a cuarenta, las tres cuartas partes.
- 4° De cuarenta para arriba, el total del salario.

Para determinar el tiempo de servicio se debían considerar todos los años que estuvo en la administración pública, no importando que se hubiera desempeñado en otras oficinas de la misma administración, pero no se contabilizaban las lagunas intermedias ni los años anteriores a la época en que fue privado de su puesto, legalmente<sup>177</sup>.

A pesar de esta modificación, la única jubilación registrada hasta 1837 continuaba siendo la de Máximo Villegas<sup>178</sup>, en cuyo favor se había decidido el 19 de Julio de 1836, proseguir pagándosela en forma íntegra, previo informe de la Comisión de Cuentas y la Tesorería<sup>179</sup>. En el presupuesto para el año 1845<sup>180</sup> aparece la asignación para otro jubilado en el Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, pero no pudimos determinar de quien se trataba.

En cuanto a las licencias o permisos, cabe señalar que su concesión no era tan estricta, aunque tampoco fueron comunes. Las licencias debían ser visadas por la Contaduría, previo informe del médico tratante, un ejemplo lo tenemos en la licencia otorgada al antes citado oficial de Hacienda Hipólito Villegas.

##### 5. PAPEL Y SIGNIFICACIÓN DEL OFICIAL MAYOR

Es justamente con la gestación de la independencia en 1810 y durante los gobiernos provisionales que siguen hasta 1817, cuando el Oficial Mayor empieza a adquirir mayor relevancia. Esto se nota especialmente en el interior de la Secretaría, pues aborda o simplemente ejerce facultades o materias que antes eran propias del Secretario.

Uno de los motivos principales de esta transformación, se debe, a nuestro parecer, al cambio de orientación del cargo de Secretario. A esta plaza, concebida bajo la monarquía como un empleo administrativo y de auxilio al gobernador, a partir de 1810 se le dio un carácter más bien político, enfocado preferentemente hacia el acontecer nacional, de suerte que se desligó un poco del funcionamiento de la Secretaría. El otro fundamento, directamente relacionado con su nuevo carácter político, es la inestabilidad de los Secretarios, por primera vez se vio que duraran tan sólo meses en el cargo y, en algunos casos días, en contraste por ejemplo con los treinta años de permanencia de Judas Tadeo Reyes. Esto trajo como consecuencia, que el vacío dejado por el Secretario como jefe de oficina lo asumiera el segundo de a bordo, o sea, el Oficial Mayor. En última instancia, estamos ante una nueva modalidad del gobierno por ministerio. En ella paradójicamente, el elemento estable no es el Ministro, sino la oficina misma y el oficial de mayor jerarquía, los hechos son elocuentes.

<sup>176</sup> Ley de jubilación de empleados civiles, del 19 de Octubre de 1832, que derogó una ley anterior, sobre el "orden interior de la Administración del crédito público y caja de amortización", del 30 de Enero de 1829. *Op. cit.*, n. 8, pp. 46 y 57.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> Presupuesto para la provincia de Santiago para el año 1837. C.M. 1 V. 1178, pp. 69-135.

<sup>179</sup> Decreto del 19 de Julio de 1836. Máximo Villegas había sido remitido al hospital de locos para su curación. C.M.2V.3388, pp. 129v-30.

<sup>180</sup> Presupuesto para la República de Chile correspondiente al año 1845. B.L. año 1844, pp. 362-44.5.

En Julio de 1810 fue separado del cargo de Secretario Judas Tadeo Reyes, y asumió José Gregorio Argomedo<sup>181</sup>. Con el erigimiento de la Junta Gubernativa del 18 de Septiembre, se designaron a dos Secretarios: al mismo Gregorio Argomedo y a José Gaspar Marín. Ambos duraron poco menos de un año, y desde Agosto de 1811 en adelante la rotativa de Secretarios fue incesante. En contraste, Manuel Joaquín Valdivieso, quien era Oficial Mayor desde 1802 y que previamente en 1801 había actuado en calidad de subrogante, permaneció inamovible en su puesto; incluso en Agosto y después de meses, en Diciembre de 1811 y un par de días en Enero de 1812 fue Secretario interino<sup>182</sup>. Su importante labor, llevaron al Gobierno a recompensarlo. El 10 de Diciembre de 1811 le aumentaron de 800 a 1000 pesos anuales su remuneración por “los mejores servicios prestados y los recargos de trabajo en quienes se deposita la más sagrada confianza” y por “su inmeritorio y años de servicio”<sup>183</sup>.

Otro antecedente que sirve para ilustrar nuestro argumento de afianzamiento de la figura del Oficial Mayor en el interior de la Secretaría, lo constituye el decreto de nombramiento del 2 de Junio de 1813 de Francisco Toro y Valdovinos (futuro Oficial Mayor de Hacienda), en el se señalaba que “...es necesario que haya un sujeto en la Secretaría que auxilie a los Jefes y Oficial Mayor en el cuidado y buen orden de la oficina...”, se encargó a Francisco Toro “el fin principal de cuidar sin contemplaciones y celar la conducta de los subalternos”<sup>184</sup>.

Entre 1814 y 1817 debemos hacer un paréntesis. Con la restauración monárquica, se llamó a Judas Tadeo Reyes para que retomara a su antiguo puesto de Secretario. Debemos suponer que con él se restableció el anterior esquema de funcionamiento de la Secretaría y que nuevamente este empleado ejerció pleno dominio en la oficina, contando con la plena confianza y apoyo de los Presidentes de esos años<sup>185</sup>.

Pero esto duró poco. En Febrero de 1817 se instaló un nuevo gobierno y con ello vino oficialmente la independencia. Se reprodujeron las dos condiciones señaladas anteriormente para que los Oficiales Mayores tuvieran una mayor preponderancia dentro de los Ministerios. Continuó el carácter político de los Ministros y su inestabilidad en el cargo. A ellas se sumó la división de la Secretaría y el nuevo esquema que ello trajo consigo.

En 1818 existían tres Ministerios a cuya cabeza se encontraba el Ministro, pero la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores y la de Guerra y Marina se subdividían en dos Departamentos, Despachos o simplemente “Mesas”, como se las llamó al principio. Al frente

<sup>181</sup> Decreto del 18 de Julio de 1810, nombra Secretario de Gobierno a José Gregorio Argomedo, por separación de Judas Tadeo de Reyes. *Op. cit.*, n. 1, p. 120 y C.M. 2 V. 3379, p. 125v.

<sup>182</sup> *Op. cit.*, n. 1 pp. 126 y 132-8 y *op. cit.*, n. 11, pp. 267-269.

<sup>183</sup> Decreto del 10 de Diciembre de 1811 “No pudiendo ver ésta Junta con indiferencia que los mejores servicios, más recargados de trabajo y en quienes se deposita la más sagrada confianza, estén privados aún de la subsistencia indispensable, ha considerado de necesidad un competente aumento de sueldo a la plaza de Oficial Mayor de esta Secretaría, que sirve el ... (ilegible) de Milicias don Manuel Joaquín Valdivieso, con la puntualidad, pureza y ventajas al servicio que tiene calificados desde su antiguo ingreso, percibiendo sólo 600 pesos anuales, cuando cualquiera de su clase en las demás oficinas de cuenta y razón, cuyas operaciones, contracción y naturaleza son insig-

nificantes, menos arduas, prolijas y están dotados con 800 y 1000 pesos, cuyas operaciones con lo de no haber salido hasta ahora esta plaza de suprimida citación a pesar de los incrementos laborales, mayor costo de los artículos de primera necesidad, constituyendo la representación hecha de oficio al Congreso por la autoridad Ejecutiva con fecha 27 de Noviembre del mismo sobre este aumento por todo ha tenido a bien la Junta aumentar el sueldo de la enunciada plaza de Oficial Mayor hasta de 1000 pesos con que desde luego queda gozada”. La importancia de este decreto es que además de reconocer la labor desempeñada por Valdivieso está consciente de la baja remuneración en relación al arduo trabajo desempeñado y a las otras oficinas de la administración pública. A.B.O. Apéndice 1, pp. 54-55 y C.M. 2 V. 3379, p. 200.

<sup>184</sup> Decreto de nombramiento de Francisco Toro, 2 de Junio de 1813. C.M. 2 V. 3379, p. 301.

<sup>185</sup> *Op. cit.*, n. 1, pp. 140-149.

de ellas estaba el Oficial Mayor. En consecuencia, la configuración de las Secretarías fue la siguiente:

1. Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores: SECRETARIO
  - 1) Despacho de Gobierno: OFICIAL MAYOR  
Demás oficiales
  - 2) Despacho de Relaciones Exteriores: OFICIAL MAYOR  
Otros oficiales
2. Secretaría de Guerra y Marina: SECRETARIO
  - 1) Departamento de Guerra: OFICIAL MAYOR  
Demás oficiales
  - 2) Mesa de Marina: OFICIAL MAYOR  
Demás oficiales
3. Secretaría de Hacienda: SECRETARIO  
Oficial Mayor  
Otros oficiales

Este panorama de las Secretarías tuvo cierta estabilidad. Todos los gobiernos que sucedieron al de O'Higgins lo respetaron y siguieron. El mencionado decreto de Egaña de 1823, que reorganizó el Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores, dispuso que habría un Oficial Mayor como presidente de la primera sección correspondiente a las relaciones exteriores, y otro como presidente de la segunda sección, del interior. Como consecuencia de esta y otras disposiciones el Oficial Mayor tomó un mayor y directo conocimiento de las materias atinentes a su despacho<sup>186</sup>, el Ministro en varias ocasiones seguía sus consejos. Además, fue común que estos oficiales redactaran las Memorias de los Ministerios, que a partir de cada año daban cuenta al país de los logros y proyectos de cada Ministerio.

Esta situación alcanzó mayor notoriedad en el Departamento de Relaciones Exteriores, en el que como se expresó en otro capítulo, se debió contratar a extranjeros experimentados en el ramo. Entre ellos, mencionamos a Juan Francisco Zegers, Andrés Bello y José Joaquín de Mora, a éste último en calidad de auxiliar y con la finalidad específica de “prestar al Oficial Mayor (no al Ministro) sus luces y mejor conocimiento sobre los negocios extranjeros”<sup>187</sup>. Siguiendo la misma línea, Mario Barros en su investigación acerca del “El Ministerio de Relaciones Exteriores”, trata del influjo y obras de estos oficiales en el Departamento, sin mencionar mayormente a sus Ministros<sup>188</sup>.

En Julio de 1824 se daba noticia al Congreso de las obligaciones del Oficial Mayor de Relaciones Exteriores: Debía dictar previo acuerdo del Ministro, toda la correspondencia oficial que se dirige a los diferentes gobiernos de Europa y América; dictar y redactar los diplomas, credenciales, instrucciones que se confieren a los Ministros Plenipotenciarios y a los Agentes del Gobierno de Chile cerca de los de Europa y América; dictar la correspondencia que se dirija a todos los enviados diplomáticos nacionales y Naciones con las que se tengan

<sup>186</sup> Mario Barros sintetiza el papel del Oficial Mayor de Relaciones Exteriores autorizaba la firma del Ministro, lo asesoraba en lo internacional, era traductor oficial e introductor de diplomáticos. En todos aquellos decretos que “no significasen de pago” bastaban la firma del Ministro y la suya para producir efecto. En el resto de las Secretarías el Oficial Mayor también autorizaba la firma del

Ministro y de los otros funcionarios si era necesario y también firmaban decretos. *Op. cit.*, n. 8, p. 16.

<sup>187</sup> Decreto de nombramiento de José Joaquín de Mora, 11 de Febrero de 1828. *Ibid.*, p. 23; M.R.E. V.17, pp. 103 y 122 y C.M. 2 V.3387, p. 35v. y V. 3388, p. 84.

<sup>188</sup> *Op. cit.*, n. 8.

relaciones. Comandantes de buques que arriban a nuestros puertos y diferentes extranjeros. Dictar y redactar las convenciones y tratados que se celebraran entre los agentes y el Gobierno de Chile. Además se le confiaron las funciones relacionadas con la policía urbana y rural, las de beneficencia pública, comercio, minería, industrias y artes<sup>189</sup>.

El historiador Miguel Luis Amunátegui, discípulo de Bello publicó una biografía suya, al ocuparse de su desempeño de Oficial Mayor a partir de 1834, hace notar que “fue considerado por todos los Ministros no como un subalterno a quienes transmitiesen órdenes, sino como un consejero cuyas indicaciones escuchaban y seguían con respeto”. Agrega “durante su permanencia las numerosas y graves cuestiones que fueron dilucidadas con tino admirable”<sup>190</sup>. También Guillermo Feliú al tratar acerca de la intervención de este ilustre personaje en el Ministerio señala “antes de mucho, Bello por la mecánica natural de las cosas de la burocracia concentró en sus manos, no sólo la consideración de los asuntos administrativos, sino los más variados de orden interno, en sus aspectos jurídicos, doctrinales y de resolución práctica. La documentación casi íntegra de la administración llegó a su poder” y también dice “Bello fue el hábil consejero de los estadistas chilenos por más de un cuarto de siglo”<sup>191</sup>. No es exagerado decir que si Judas Tadeo Reyes fue el símbolo del Secretario en la primera época del gobierno por Ministerio, Bello lo fue en la segunda época de las Secretarías múltiples.

También en los otros Departamentos se aprecian estas funciones y ascendencia de los Oficiales Mayores. Ignacio Torres, Oficial Mayor de Gobierno (1817-1823) contaba: “cinco empleos de primer orden se proveyeron con mi influjo en sujetos beneméritos, de quienes nadie se acordaba. A más de diez coloqué en empleos menores, y me complazco cuando recuerdo que algunos subsisten con más que regular desahogo”<sup>192</sup>.

Otro aspecto interesante de destacar, es la antes mencionada contraposición ente la permanencia en los cargos de estos oficiales, frente a la transitoriedad de los Ministros. Su estabilidad les permitió que se empapasen de lo que implicaba el manejo de estas oficinas, poniendo su experiencia y conocimientos al servicio del Ministro que estuviera en ese momento a cargo. En el Ministerio de Hacienda tenemos a José Raymundo del Río, con aproximadamente veintitrés años; en Relaciones Exteriores a Andrés Bello, nombrado en 1834, cargo en el que estuvo casi veinte años; en Guerra a Bartolomé Mujica y Guillermo Vega; en Marina a José Manuel Calderón; y en Gobierno podemos mencionar al mismo Ignacio Torres, aunque su permanencia de seis años, contrasta con la de los otros mencionados<sup>193</sup>. Más aún, del Río y Calderón continuaron en sus destinos algún tiempo después de desaparecer la inestabilidad política que aquejó al país durante los años veinte y principios de los treinta.

Por otro lado, el mismo Gobierno se percataba de la importancia de la estabilidad de estos empleados para el funcionamiento de las Secretarías, y mostró en varias oportunidades interés en su permanencia e, incluso, especialmente en aquellos períodos conflictivos de nuestra historia. Un ejemplo de ello es que la Junta Gubernativa de 1823 no diera lugar a la solicitud de renuncia de Ignacio Torres, quien la presentó para retomar a su oficio de Escribano después de la deposición de su amigo O’Higgins. La Junta adujo para su negativa que era “conveniente que en la crisis actual continúe sirviendo el empleo hasta la instalación del Gobierno General. Entonces podrá reiterar esta petición con más oportunidad para obtener la providencia que

<sup>189</sup> Sesión del Congreso del 1° de Julio de 1824. Para Mario Barros constituyó el primer reglamento de la Subsecretaría, ídem, pp. 18-19.

<sup>190</sup> AMUNÁTEGUI ALDUNATE, Miguel Luis, *Vida de don Andrés Bello*, Santiago, 1882, pp. 362-367. En todo caso, no podemos olvidar, la trascendencia que tuvo Bello en todas las áreas en las que intervino.

<sup>191</sup> *Op. cit.*, n. 126, pp. 62-63 y 97-909.

<sup>192</sup> *Op. cit.*, n. 68, pp. 73-88.

<sup>193</sup> Para saber con exactitud la permanencia de estos funcionarios ver relación de los cargos en el apéndice de esta memoria y contrastarla con la sucesión de Ministros.

desea”<sup>194</sup>. Igual pronunciamiento tuvo la Junta respecto a la renuncia de Fernando Elizalde, quien la presentó por encontrarse muy cansado en su destino. Era Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda y, por ende, subalterno del polémico y criticado Ministro José Rodríguez Aldea (1820-1823), considerado uno de los responsables del descrédito y la caída del gobierno de O’Higgins. La Junta Gubernativa Provisional rechazó su renuncia y el siguiente Ministro de Hacienda, Agustín Vial, también se resistió a aceptársela, pero no tuvo más remedio que ceder cuando Elizalde fue nombrado Fiscal Civil y Criminal<sup>195</sup>.

Finalmente, está la subrogación del Ministro. En este período los Oficiales Mayores y en contadas ocasiones los oficiales primeros substituyeron en una infinidad de oportunidades a los Ministros, como interinos o subrogantes<sup>196</sup>. Acerca de su actuación en esos cargos, tenemos noticia del Oficial Mayor Melchor José Ramos, quien fue Ministro interino en 1827 y 1829. En su primer y breve itinerario tomó varias providencias, creó una comisión para que presentara una enajenación de los predios pertenecientes a los conventos, presentó al Congreso un proyecto de mayorazgos. Reglamentó las elecciones y dictó medidas para el reemplazo de los jueces en la administración de justicia, etc. El Vicepresidente Pinto quedó muy satisfecho con su labor, pero no lo nombró Ministro propietario por su corta edad (22 años)<sup>197</sup>.

En general, la labor del Oficial Mayor era muy agotadora y de constante preocupación, lo que implicaba un desgaste inmenso en quienes la desarrollaron. De ahí las quejas en muchas ocasiones por el excesivo trabajo y tiempo que consumía, impidiéndole dedicarse a otras actividades.

Desde 1837 en adelante, podría decirse que los Oficiales Mayores continuaron prestando los mismos servicios y realizando las mismas actuaciones, con la diferencia que ahora se encontrarían expresadas legalmente, haciéndose un trasvase de ellas a disposiciones escritas.

## SEGUNDA PARTE SECRETARIAS O MINISTERIOS, 1837 - 1891

### 6. CRECIMIENTO ORGÁNICO

Con los decretos de 1837 se empezó a decantar la estructura Ministerial definitiva, que no sufrió ningún cambio hasta la ley de 1853<sup>198</sup>.

El 9 de Agosto de 1853 se publicó la referida ley, llamada “De los Oficiales de los Ministerios y su Planta”. Constituyó un texto complementario y del decreto-ley de 1837. Estableció la nueva planta de los Departamentos, reguló, por vez primera, las funciones del personal y fijó sus remuneraciones, las que hasta la fecha seguían siendo desigual entre las distintas Secretarías.

Otorgó una nueva estructura a los Departamentos. Los dividió en Secciones, cuya cabeza sería el jefe de sección. Bajo la monarquía, en el Virreinato de la Plata y de Nueva España,

<sup>194</sup> *Op. cit.*, n. 68, pp. 83-88.

<sup>195</sup> Cartas de Fernando Elizalde al Director Supremo del 7 de Febrero y 9 de Mayo de 1823. J.E.V. 16, pp. 15-17v.

<sup>196</sup> *Op. cit.*, n. 11, pp. 444-472.

<sup>197</sup> *Op. cit.*, n. 140, p. 108 y ss. y *op. cit.*, n. 11, pp. 459 y 462-464.

<sup>198</sup> Ley del 9 de Agosto de 1853 “De los oficiales de los Ministerios y su planta”. B.L. año 1853, pp. 374-378.

a las secciones de la Secretaría de Gobierno se las llamaba “Departamentos”<sup>199</sup>. También en España estaba presente el sistema de distribución del trabajo en secciones<sup>200</sup>. La idea de dividir a los Ministerios en secciones tenía por objeto “facilitar el despacho de los negocios que se asigna a cada uno”<sup>201</sup>.

Su artículo 1° contemplaba la nueva planta de los Departamentos, decía: “Habrá en los Ministerios Oficiales Mayores, jefes de sección, oficiales del número y auxiliares”.

Los artículos siguientes detallaron las funciones y atribuciones de cada uno de estos empleados.

Los Oficiales Mayores fueron considerados los jefes inmediatos de la oficina, a cargo de la inspección y dirección de los trabajos y responsables del servicio interno, debiendo enterarse de todos los negocios del Ministerio y distribuirlos entre las varias secciones. Además, se les encomendó el cuidado de los sellos del Ministerio, la redacción del periódico oficial, la correspondencia con el Presidente de la República, ser maestro de ceremonias, la conservación y cuidado de los útiles del servicio y el puesto de Secretario del Consejo de Estado. Para organizar la participación de los oficiales Mayores en el Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior promulgó un decreto en 1861<sup>202</sup>; sin embargo, el 17 de Julio de 1873, se estableció la Secretaría del Consejo de Estado, cesando la actividad de los oficiales Mayores en esa entidad<sup>203</sup>.

Se dispuso que los jefes de sección estarían bajo la dirección del Oficial Mayor. Reunirían todos los antecedentes relativos a sus negocios, llevarían las estadísticas, organizarían los datos y para su desempeño se les exigió tener un conocimiento completo de leyes, reglamentos y decretos referentes a su sección y de las instituciones dependientes de ella, y estudiar las mejoras o reformas que se requirieran. Finalmente, se les asignó a uno de los jefes de sección el cuidado del archivo y la responsabilidad de toda pieza contenida en él o que se hubiere mandado a archivar (artículo 4°).

Los oficiales del número, sin un destino particular, fueron asignados por sección, debiendo desempeñar las funciones que el despacho exigiera. Igualmente, los oficiales auxiliares prestarían los mismos servicios que los del número cuando las necesidades de la oficina exigieran su nombramiento (artículo 5°). Además, se contempló un oficial del número para auxiliar al Mayor (artículo 6°).

Los restantes artículos regularon la planta de cada Ministerio y la remuneración correspondiente a cada empleo. El Departamento de Relaciones Exteriores, tendría una Sección.

<sup>199</sup> En Chile el decreto de Egaña de 1823 había dividido el Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores en dos secciones. B.L. 1823, pp.41-44 y *op. cit.*, n. 5 y 6.

<sup>200</sup> En España en una especie de seudoreglamento de las Secretarías, titulado “arreglo de la oficina” propuesto por un oficial anónimo en 1824, plantea la supresión del Oficial Mayor y su reemplazo por los jefes de sección, quienes se entenderían y dependerían directamente con los Secretarios de Estado. *Op. cit.*, n. 4, pp. 166-174.

<sup>201</sup> AMUNÁTEGUI RIVERA, José Domingo, *Administración Política y Derecho Administrativo: estudio*, Santiago, 1894, pp. 27-28.

<sup>202</sup> El Oficial Mayor del Ministerio de Justicia serviría el cargo de Secretario del Consejo. El Oficial Mayor de Relaciones Exteriores sería el

maestro de ceremonia en la asistencia de tabla. El Oficial Mayor del Interior correría con la edición del periódico oficial. El Oficial Mayor de Hacienda y Guerra tendrían a su cargo la conservación de los muebles y útiles que existen las oficinas de los Ministros.

Sin embargo en los Libros de Actas del Consejo de Estado firmaron durante algún tiempo como Secretario el Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda y en otro período el Oficial Mayor de Justicia. M.I. V. 405, p. 191; C.E. V.9, 11, 12 y 13.

<sup>203</sup> En la sesión del 16 de Julio de 1873 se acordó la aprobación del proyecto de Ley que proponía la creación del destino de Secretario del Consejo de Estado, que se publicaría al día siguiente. Consejo de Estado V. 13., p. 241 y *op. cit.*, n. 9, p. 95.

El de Interior contaría con las secciones de Gobierno, de Régimen Municipal y de Obras Públicas. El Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública se dividió en las secciones de Justicia y Culto y de Instrucción Pública. El Departamento de Hacienda se compuso de la sección de Rentas y de Comercio e Industrias. El de Guerra tendría la Sección de Ejército y de la Guardia Cívica. Y el Departamento de Marina sólo tendría una sección, cuyo jefe sería el mismo Oficial Mayor.

Aunque no se estableció ninguna diferenciación o categoría entre las distintas secciones de los Departamentos, podemos señalar que había una que primaba sobre las restantes. En el Interior se daba mayor preeminencia a la sección de Gobierno, en el de Justicia a la de Justicia y Culto, en Hacienda a la de Rentas y en el de Guerra a la de Ejército. De esto nos podemos percatar, al ver que los subrogantes de los oficiales Mayores casi siempre era uno de los jefes de las secciones mencionadas, y cuando pertenecía a otra, se debía a que por algún motivo los primeros no podían asumir<sup>204</sup>.

En cuanto a la puesta en marcha de esta ley, su artículo 10º dispuso “Ninguna de las disposiciones de la presente ley producirá efecto, sin un decreto del Presidente de la República en que así lo disponga. Su planteación podrá hacerse parcialmente en un mismo Ministerio, o por Ministerios, o según el Presidente lo creyere más conveniente (sic)” Según Ramón Briseño, Oficial Mayor del Despacho del Interior, apenas se sancionó y publicó la ley, fue puesta en práctica en todos los Ministerios, incluso en el Departamento de Relaciones Exteriores, menos en el del Interior. En Relaciones Exteriores, por ejemplo, el decreto que proveyó los nuevos cargos se dictó el 30 de Agosto de 1853<sup>205</sup> y en el Ministerio de Hacienda, para Septiembre de ese año, estaba completa la planta configurada por la ley<sup>206</sup>. La razón por la cual no se aplicó inmediatamente al Departamento del Interior, explica Briseño, fue debido a rencillas personales que tuvo con el Ministro Antonio Varas; confirma su apreciación, el hecho que la ley se hiciera extensiva al Despacho del Interior, después de hacerse efectiva su renuncia, el 18 de Agosto de 1854<sup>207</sup>.

La siguiente transformación relevante, fue la de la ley del 2 de Diciembre de 1871. Introdujo la figura del Ministro de Relaciones Exteriores, modificando la ley orgánica de 1837 que contemplaba las cuatro Secretarías de Estado antes reconocida: Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública, y Guerra y Marina. El Congreso Nacional aprobó un proyecto de Ley, cuyo artículo único rezaba<sup>208</sup>: “Habrá un quinto Ministro de despacho, denominado de Relaciones Exteriores, que desempeñará las funciones que designan los números 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º, las del número 20, con excepción del nombramiento y remoción de los Consejeros de Estado y las de los números 23, 24, 25 y 26 del artículo 2º de la ley del 1º de Febrero de 1837, en todo aquello concerniente al ramo de Relaciones Exteriores y además lo relativo a la colonización”. Es decir, las materias concernientes al gobierno exterior y a las relaciones diplomáticas y consulares, comprendidas entre las facultades del anterior Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores.

<sup>204</sup> Esta distinción se ha encontrado a nivel de Jefe de Sección. Al parecer en el resto de los funcionarios no había ninguna diferencia, su trascendencia podría encontrarse en la posibilidad de ascender al cargo de Jefe de Sección.

<sup>205</sup> Decreto del 30 de Agosto de 1853, en cumplimiento de la ley del 9 de Agosto. M.R.E. V. 67, p. 42.

<sup>206</sup> Decreto de nombramiento de Joaquín Blest Gana para el cargo de jefe de sección de Agricultura y Minería, plaza creada por la ley del 9 de Agosto, 23 de Septiembre de 1853. M.H. V. 201. N° 79.

<sup>207</sup> Según Briseño, este artículo fue obra exclusiva del Ministro Antonio Varas, quien lo incluyó con el único afán de perjudicarlo, por ello se aplicó esta ley apenas salió del Ministerio “no sólo respecto al que me sucedió interinamente en la Oficialía Mayor, sino también a todos los demás oficiales del Ministerio del Interior”. FELIÚ CRUZ, Guillermo, *Ramón Briseño, el primer bibliógrafo chileno*, Santiago, 1966, pp. 48 y XXI.

<sup>208</sup> Ley del 2 de Diciembre de 1871, erigió el Ministerio de Relaciones Exteriores. *Op. cit.*, n. 8, p. 52.

Se desempeñó unos días como Ministro subrogante el de Interior, don Eulogio Altamirano. Su titular fue designado el día 23 de Diciembre, destinó que recayó en la persona de don Adolfo Ibáñez<sup>209</sup>.

El principal propulsor del nuevo Ministerio fue el recientemente nombrado Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública don Abdón Cifuentes. Había servido la plaza de Oficial Mayor en el Departamento de Relaciones Exteriores, en el ejercicio de ese cargo pudo percataarse de todos los problemas e inconvenientes que se producían en este despacho por la falta de Ministro propio y el recargo de trabajo que recaía sobre el Oficial Mayor. Se traducía en una mayor lentitud en el despacho de los negocios, situación que se había agravado durante el conflicto con la Confederación Perú-Boliviana y después en la Guerra contra España<sup>210</sup>. Al parecer, Cifuentes habría tomado la idea de José Joaquín de Mora y Andrés Bello. Apoyaron su controvertida iniciativa desde el Congreso y la prensa, Manuel Antonio Tecomal, Miguel Luis Amunátegui, Joaquín Godoy, Ramón Sotomayor, Marcial Martínez Cuadros, José Miguel Irrarrázabal y Domingo Arteaga<sup>211</sup>.

En 1878, se agregó al Departamento de Relaciones Exteriores el Departamento de Colonización, quedando como Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización<sup>212</sup>. Recordemos que las materias relativas a este último rubro le habían sido asignadas al Ministerio por la ley de 1871.

En el período que va desde 1871 hasta 1887, los Ministerios no presentaron ninguna novedad, pero es en este lapso que se va gestando la idea de una nueva reorganización de las Secretarías y del establecimiento de nuevo Ministerio.

En el Parlamento, en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 21 de Diciembre de 1876, el diputado José Nicolás Hurtado<sup>213</sup> (Oficial Mayor de Relaciones Exteriores en la década pasada) propuso la creación de un Ministerio de Obras Públicas señalando que, "las instituciones de este país reclaman con urgencia empero la creación de un Ministerio de obras Públicas, años ha entiendo que se presentó un proyecto de ley con tal objeto que, lamentablemente no fue tomado en consideración por lo Honorables o no se aceptó". Justificaba su instauración en atención a los millones invertidos en ferrocarriles, telégrafos, puentes, caminos y demás; proponiendo quitarle las facultades al Ministerio del Interior y en cambio suprimir el de Relaciones Exteriores, el que pasaría a integrar nuevamente al primero. Años más tarde, el Senador Francisco Puelma en 1881 propuso, a falta de uno, la erección de dos Ministerios, uno de Fomento, Comercio e Industrias y otro de Obras Públicas. En 1884

<sup>209</sup> Decreto del nombramiento de Adolfo Ibáñez, como titular de Relaciones Exteriores, 23 de Diciembre de 1871. *Op. cit.*, n. 11, p. 331.

<sup>210</sup> Cifuentes señalaba entre otros defectos del actual sistema, el que el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores se preocupara sólo de la política interna y de la asidua asistencia a las Cámaras. Se limitaba a tratar los asuntos internacionales en los Consejos de Ministros, dando en seguida las instrucciones al Oficial Mayor, quien redactaba absolutamente toda la correspondencia diplomática y consular. En definitiva todo el trabajo recaía sobre el Oficial Mayor, recargándolo con trabajo abrumador, retardando el despacho de asuntos, a veces urgentes y sobre todo, no asistiendo a los Consejos de Ministros, en que se discutían los asuntos internacionales ni conociendo, por lo

tanto, los diversos aspectos tratados ni el giro que debía darse al asunto, el Oficial Mayor se encontraba con frecuencia sumamente embarazado para interpretar con exactitud las deficientes instrucciones del Ministros y traducir fielmente en las notas el pensamiento del Gobierno. CIFUENTES, Abdón, *Memorias*, Santiago, 1911, pp. 408-411.

<sup>211</sup> La mayoría de los nombrados fueron funcionarios o Ministros del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, y varios de ellos Oficiales Mayores. *Op. cit.*, n. 8, pp. 51-55.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>213</sup> Sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados N° 41 del 21 de Diciembre de 1876. Libro de Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Diputados de 1876, p. 55.

repetió nuevamente su idea, planteando conjuntamente, la supresión del Ministerio de Relaciones Exteriores anexándolo al del Interior. Reiteró su posición por tercera vez al discutirse el Presupuesto de 1886<sup>214</sup>.

Por su parte, el Gobierno, contemplaba entre sus planes una reorganización de los Ministerios, siendo una de las modificaciones, la creación de un nuevo Departamento<sup>215</sup>. José Manuel Balmaceda, Ministro del Interior, se opuso en 1884 (como lo había hecho en 2 años anteriores) a un aumento de las remuneraciones del personal del Ministerio, debido a que el Gobierno tenía el propósito de presentar al Congreso un proyecto de ley que reorganizara el servicio de los Ministerios. El retraso del proyecto se debía a que la gravedad del negocio y la premura del tiempo no lo habían permitido<sup>216</sup>.

Durante la administración de Domingo Santa María, después de finalizada la Guerra del Pacífico, se consolidó la situación económica y las rentas del erario mejoraron enormemente. Su sucesor, José Manuel Balmaceda, Ministro del Interior y de Relaciones Exteriores en tiempos de Santa María, se percató de esta situación y la aprovechó entre otras cosas, para mejorar el servicio y funcionamiento de la administración pública<sup>217</sup>.

Teniendo presente esta finalidad y consciente de la postergación que habían sufrido los Departamentos de Estado, el Presidente Balmaceda envió al Congreso a fines de 1886, el proyecto de ley de “Reorganización de los Ministerios”. En su artículo primero se disponía: “Habrá siete Departamentos de Estado a cargo de seis Ministros, a saber:

- 1° Del Interior;
- 2° De Relaciones Exteriores;
- 3° De Justicia e Instrucción Pública;
- 4° De Hacienda;
- 5° De Guerra;
- 6° De Marina;
- 7° De Industrias y Obras Públicas<sup>218</sup>.

Los Departamentos de Guerra y Marina serán desempeñados por un solo Ministro.

La razón de la creación de un nuevo Ministerio lo explica el Presidente en el Mensaje que dirigió al parlamento “El Ministerio de Obras Públicas, su desarrollo y las necesidades progresivas de las Industrias han recargado el trabajo de los diversos Ministerios al extremo de perturbar el servicio y no poderse aplicar, en la inversión de los caudales públicos, el método y la severidad convenientes” agregando que, “el Ministerio del Interior exige atenciones tan variadas y graves que hacen imposible su buen desempeño”<sup>219</sup>.

En el Senado, al igual que en la Cámara de Diputados, se pronunciaron en favor de este nuevo Ministerio, pero no estuvieron de acuerdo en aumentar el número de las Secretarías.

<sup>214</sup> Sesión extraordinaria del Senado N° 29 de Diciembre de 1881 y sesión extraordinaria N° 12 del 24 de Diciembre de 1884. Libro de Sesiones Extraordinarias del Senado año 1881, p. 360 y 1884, pp. 129-136.

<sup>215</sup> En 1871 se había expuesto la conveniencia de crear un Ministerio de Industrias y Obras Públicas. RADRIGAN Paulina y VARGAS, Guillermo, *El Ministerio de Obras Públicas, organización y Atribuciones*, memoria de prueba, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1987, inédita.

<sup>216</sup> Sesión extraordinaria del Senado N° 1211 y 13ª del 24 y 26 de Diciembre de 1884. Libro de Sesión Extraordinaria del Senado año 1884, pp. 129-136.

<sup>217</sup> Urzúa en su obra cita a Encina, para quien Balmaceda puso gran empeño en mantener la severa moralidad que le legaron sus antecesores. Durante su período no se reestructuró la administración, sino que se adaptó y desarrolló conforme a las nuevas exigencias del país el legado de Montt, no habiendo rama del servicio público que no recibiera ensanches o mejoras, que en algunos casos tomaron las proporciones de verdadera reorganización. *Op. cit.*, n. 9, p. 105.

<sup>218</sup> En un principio este Ministerio tenía el nombre de “Fomento”.

<sup>219</sup> *Op. cit.*, n. 215, p. 14.

Para ello, propusieron la supresión del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues en épocas normales no realizaba un trabajo que justificara su existencia, debiendo ser subsumido o anexado al Ministerio del Interior, ya que realizaban funciones análogas y así guardar una concordancia entre la política interna y la internacional. Fueron de esta opinión Concha y Toro en el Senado y Enrique Tocornal en la Cámara Baja. También fue criticada la separación de la Marina del Ministerio de Guerra, más aún si iban a continuar bajo la dirección de un sólo Ministro. Esta última objeción, aunque no se acogió estaba bien fundamentada, sobre todo si echamos un vistazo al curso ulterior de la historia. Al término de unos años terminaron por reunirse nuevamente estas dos ramas para constituir el Ministerio de Defensa Nacional<sup>220</sup>.

Después de discutir los parlamentarios el proyecto original enviado por el Ejecutivo insertarle sólo algunas aisladas modificaciones, aprobaron su texto definitivo, el que se publicó el 21 de Junio de 1887<sup>221</sup>. La ley constituyó otra demostración de la intención del Gobierno de ir avanzando en la regulación de sus Secretarías, muy desarticuladas al inicio de la República, con cada nueva ley recuperaban su estabilidad y consolidación, llegando esta última a ser el punto culmine de esta tarea.

El artículo primero, tal como lo señalamos, hacía referencia a cuáles iban a ser los Ministerios y al número de Ministros<sup>222</sup>. Los artículos siguientes, enumeraron las funciones y materias concernientes a cada Departamento. En el artículo 2° especificó la competencia del Ministerio del Interior en un catálogo que constaba de dieciséis incisos, referidos fundamentalmente al gobierno político y administrativo de la República, orden interior y Gobierno provincial y municipal<sup>223</sup>.

Al Departamento de Relaciones Exteriores correspondieron las materias relativas al mantenimiento de las relaciones con potencias extranjeras, Ministros Diplomáticos, admisión de cónsules y otros agentes comerciales; los tratados internacionales; y las relaciones del Estado con la Iglesia y al servicio del Culto, entre otras (artículo 3°)<sup>224</sup>. Aquí nos encontramos con

<sup>220</sup> En el Senado, después de algunas discusiones y leves variaciones se aprobó el proyecto enviado por el Ejecutivo, se inició su vista en la sesión extraordinaria no 10 del 17 de Diciembre de 1886 y se aprobó su último artículo el 7 de Enero de 1887, en la sesión extraordinaria N° 20. Libro de Sesión Extraordinaria del Senado año de 1886.

En la Cámara de Diputados, se discutió el proyecto y se propusieron algunas indicaciones, pero en definitiva, se aprobó sin sufrir modificación alguna. Se inició su discusión el día 14 de Junio de 1887, en la 5ª sesión ordinaria y se terminó aprobando el texto completo en la sesión N° 7, efectuada el 18 de Junio. Libro de Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados año 1886.

<sup>221</sup> Ley del 21 de Junio de 1887 "Reorganización de los Ministerios". B.L. año 1887, pp. 709-727.

<sup>222</sup> En realidad en la ley se utilizó el término de "Departamento o Departamentos de Estado" y "Ministros", pero no el de Ministerios. *Ibíd.*

<sup>223</sup> Las funciones fijadas para el Ministerio del Interior fueron: Gobierno político de la República, conservación del régimen constitucional, mantenimiento del orden público; ejecución de las

leyes electorales; prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y convocar a las extraordinarias; demarcación de provincias, villas y otras poblaciones, y fijación de los límites de la República; asuntos municipales; censo y estadística de la población; beneficencia pública; servicios de correos y telégrafos; subvenciones del Estado a las empresas de navegación, ferrocarriles y telégrafos; nombramiento y remoción de los Consejeros de Estado que la Constitución atribuía al Presidente de la República, y demás empleados de la oficina del despacho del Presidente de la República; custodia del sello del Estado; y la publicación del *Diario Oficial*.

<sup>224</sup> Las disposiciones relativas al mantenimiento de las relaciones con potencias extranjeras, y recibimientos de sus Ministros Diplomáticos, admisión de cónsules y otros agentes comerciales, como también nombrar a los propios en el extranjero; formación observancia y ejecución de todos los tratados internacionales; publicar y comunicar la declaración de guerra; legalizar todos los documentos que deben producir efecto en el exterior, y los que otorgados en el extranjero deban producir efecto en Chile; relativo al ceremonial y etiqueta en las asistencias oficiales del Presidente de la

una importante modificación, la ley de 1837 había puesto el Culto dentro de la competencia del Ministerio de Justicia. El motivo de este cambio, se debe a la opinión del gobierno de considerar a sus relaciones con la Iglesia en los mismos términos que a las de cualquier otro Estado, postura impulsada por los conflictos tenido con la Iglesia a raíz de las leyes laicas dictadas por Santa María.

El de Justicia e Instrucción Pública, quedó principalmente con todo lo concerniente a la organización de los tribunales de justicia, sus agentes y sus archivos; al Registro Civil, cárceles, y la publicación “Boletín de Leyes y Decretos” y de la “Gaceta de los Tribunales”.

También el desarrollo y fomento de la instrucción y educación públicas y dirección de los establecimientos costeados por el erario Nacional; como de aquellos que fomentaran el desarrollo intelectual y científico (artículo 4º)<sup>225</sup>.

Al Departamento de Hacienda correspondían: La administración de las rentas públicas, de la Casa de Moneda; deuda pública; comercio exterior e interior; vigilancia de instituciones de crédito y sociedades anónimas (artículo 5º)<sup>226</sup>.

Las del despacho del Departamento de Guerra consistieron en: Reclutamiento y organización del Ejército, y de la Guardia Nacional y su abastecimiento; armamento y plazas fuertes, y las escuelas militares e instrucción primaria del Ejército (artículo 6º)<sup>227</sup>.

El despacho del Departamento de Marina, en términos generales, era el mismo que el de Guerra, pero referido al ámbito marítimo; más asuntos de su propia especialidad, tales como la división del territorio marítimo y la hidrografía de la costa (artículo 7º)<sup>228</sup>.

República y el Cuerpo Diplomático; y lo concerniente a las relaciones del Estado con la Iglesia y al servicio del Culto. El Senador Concha y Toro, también rebatió la idea de colocar el Culto dentro de las atribuciones de este Ministerio, fijados por el decreto-ley de 1837 dentro de la esfera del de justicia, argumentando que casi todo el servicio del Culto en que tiene intervención el Gobierno es interino. como el nombramiento de curas, la educación de seminaristas, sólo estaría en el ámbito internacional la designación de los obispos, pero eso sería algo más excepcional. Sesión extraordinaria del Senado N° 10 del 17 de Diciembre de 1886. Libro de Sesión Extraordinaria del Senado año 1886, pp. 134-135.

<sup>225</sup> Sus atribuciones fueron: la organización y régimen de los juzgados y tribunales; la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del orden judicial; la conmutación de penas y el indulto; policía y la conservación de cárceles, presidios, casas de reclusión y corrección y la organización y dirección de sus guardias; expedición de títulos de notarios, conservadores y archiveros su desempeño y el arreglo de los archivos judiciales; estadística judicial; creación de las circunscripciones del Registro Civil y su servicio; publicación del “Boletín de Leyes y Decretos” y de la “Gaceta de los Tribunales”; desarrollo y fomento de la instrucción y educación públicas y dirección de los establecimientos costeados por el erario Nacional;

creación y conservación de museos, bibliotecas y otros semejantes; y la organización y custodia del Archivo General del Gobierno.

<sup>226</sup> La administración de las rentas públicas, se recaudación e inversión y la vigilancia e inspección superior de las oficinas encargadas de esta actividad; Casa de Moneda; concerniente a terrenos baldíos e inventarios de los bienes nacionales; deuda pública; comercio exterior e interior; habilitación de puertos y caletas; formación de estadísticas de rentas y comerciales; instituciones de crédito y sociedades anónimas; y la presentación anual al Congreso de gastos generales e inversión.

<sup>227</sup> Reclutamiento y organización del Ejército, y de la Guardia Nacional y su abastecimiento; armamento y conservación de las plazas fuertes y fortalezas, y la administración de los parques y almacenes de guerra y de la fabrica de armas; conservación y reparación de los cuarteles; hospitales militares y asilos de inválidos; el servicio de hacienda, de sanidad y religioso de sus dependencias; escuelas militares y la instrucción primaria en los cuerpos del Ejército; y manutención, depósito, guarda y canje de los prisioneros de guerra.

<sup>228</sup> Servicio y reparación de naves de guerra y demás embarcaciones del Estado; instrucción y disciplina del personal de la Armada y organización de los establecimientos de enseñanza correspondientes a este ramo; dirección de los servicios de hacienda y de sanidad; arsenales y almacenes

Finalmente, al nuevo Departamento de Industria y obras Públicas, correspondió la protección y desarrollo de la industria agrícola, minera y fabril y de las sociedades relativas a ellas; la supervigilancia de establecimientos de artes y oficios; lo relativo a ferrocarriles, caminos, puentes, edificios nacionales, etc.; y todo lo concerniente al ramo de colonización (artículo 8°)<sup>229</sup>. Las materias de Colonización que en 1871 se le habían concedido al Ministerio de Relaciones Exteriores, retomaron a este Departamento por ley del 22 de Noviembre de 1888<sup>230</sup>.

Tal como había sido hasta entonces, era competencia común de todos los Departamento los decretos y promulgación de leyes relativos a sus negocios, y las jubilaciones y retiro de sus funcionarios, (artículo 9°). Además, se estableció que la declaración de guerra sería firmada por todos los Ministros.

El cargo de Ministro fue regulado por el capítulo 11 (artículos 10 a 12) titulado “De los Ministros”. Se les calificó como Secretarios de Despacho y se definió el orden de subrogación en caso de vacancia, salvo que el Presidente hiciera una designación expresa. Concediendo libertad a Su Excelencia para nominar, aún en estos casos, a alguien de su confianza en un puesto de tal trascendencia.

El capítulo m hacía referencia a los Subsecretarios, antes denominados oficiales Mayores<sup>231</sup> y demás empleados de las secretarías, establecía la planta y fijaba las funciones generales de cada uno desde el subsecretario hasta los oficiales de parte y archivero, pasando por el jefe de sección y los oficiales del número<sup>232</sup>. En general, se siguió con la misma línea y no hubo modificaciones, el mayor cambio fue el de indicar las competencias del oficial de partes y las del archivero, subsumidos por las anteriores disposiciones legales entre los demás oficiales del número. En el capítulo VII se establecieron las remuneraciones de todos los funcionarios.

El capítulo IV regulaba el Despacho del Presidente de la República, el V la Secretaría de Estado y el capítulo VI el archivo general de Gobierno.

de Marinas y conservación de diques y astilleros; la división del territorio marítimo; la hidrografía de la costa, etc.; lo relativo al alumbrado marítimo y servicio de faros, como también el abalazamiento de la costa y construcción y conservación de las boyas y balizas; protección de la marina mercante nacional y vigilancia de la ejecución de la ley; el enganche de marineros y demás gente de mar; policía de aguas territoriales, naufragios y salvamentos; y la expedición de patentes de corso.

<sup>229</sup> Se le encomendó la protección y desarrollo de la industria agrícola, minera y fabril y de las sociedades relativas a ellas, como asimismo la supervigilancia de establecimientos de artes y oficios y demás escuelas no atribuidas a otros departamentos; concesión de privilegios exclusivos; relativo a la caza y pesca; reglamentación de bosques, plantíos y la distribución de las aguas; construcción y dirección de los ferrocarriles del Estado y vigilancia de los ferrocarriles particulares; apertura, conservación y reparación de los caminos, puentes, calzadas y vías fluviales; construcción, conservación y reparación de todos los edificios nacionales, muelles, etc., de líneas telegráficas y telefónicas y apertura de canales o acequias hechas por cuenta del Estado; formación de la carta astral y demás planos del territorio de

la república; y todo lo concerniente al ramo de colonización.

<sup>230</sup> *Op. cit.*, n. 9, p. 106.

<sup>231</sup> La expresión Subsecretario no era novedosa, desde tiempos anteriores se había usado, por ejemplo, cuando el Oficial Mayor sustituía al Ministro, los decretos los firmaba como prosecretario o subsecretario. La razón del cambio de nombre, no se expresó ni se discutió, pero debe encontrarse en un afán modernizador y para guardar concordancia con el título del Ministro, quienes según el artículo 10 eran “Secretario de despacho”.

<sup>232</sup> En el artículo 16 el Senado introdujo una interesante modificación. Su texto original era: “Los Subsecretarios de Estado, aunque no sean miembros del Congreso podrán acudir a sus sesiones y de las explicaciones que se estimen necesarias sobre los asuntos relacionados con el servicio administrativo del Departamento”. Los Senadores no estuvieron de acuerdo con el artículo porque lo consideraban inconstitucional, encontraban peligroso que los Subsecretarios asistieran a las sesiones por los Ministros, podría producir un debilitamiento de la única responsabilidad constitucional de los Ministros durante el período presidencial. Fue substituido por el siguiente: “Podrán ser elegidos miembros del

Finalmente el artículo 35 derogó la ley del 9 de Agosto de 1853 y los decretos anteriores a la presente fecha, relativos a la materia. La ley de 1887, ordenó y sistematizó la regulación contenida en los decretos de 1837 y en la ley de 1853.

En sus tres artículos transitorios se reguló la situación de los funcionarios que quedarían sin colocación conforme a la nueva planta, la entrada en vigencia de la presente ley y se ordenó al Presidente de la República dictar un reglamento para cada Departamento a fin de determinar los deberes especiales de cada uno de los empleados. En el caso del Ministerio del Interior, este reglamento se dictó a los pocos días, el 1° de Agosto de 1887<sup>233</sup>.

Podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que este cuerpo legal representa el punto culmine de la organización jurídica de las Secretarías; finalmente, se condensó en un sólo texto, todas las materias y tópicos propios de estas oficinas. Las siguientes transformaciones se harían siempre en relación a la ley de 1887.

Una confirmación de la aseveración anterior, es el hecho de que el nuevo esquema de los Ministerios de Estado subsistió hasta avanzado el siglo xx. Además de la modificación efectuada en 1888 (trasladar Colonización del Ministerio de Industria al de Obras Públicas), y el añadirse al Ministerio de Industria y Obras Públicas la palabra de 'Ferrocarriles' en 1910<sup>234</sup>. No se creó otro Ministerio sino hasta el 14 de Octubre de 1924, fecha en que por decreto-ley se reorganizó el Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles, instaurando en su reemplazo las Secretarías de Obras y Vías Públicas y la Secretaría de Agricultura, Industrias y Colonización<sup>235</sup>, ese mismo año se dotó de un Ministro exclusivo a la Secretaría de Marina<sup>236</sup>. De igual manera, subsistió, todos estos años, la estructura interna de los Departamentos.

El nuevo ordenamiento obligó al Presidente Balmaceda a designar otro equipo ministerial, el que quedó conformado el 28 de Junio de 1887 de la siguiente manera: Interior-Aníbal Zañartu; Relaciones Exteriores y Culto-Miguel Luis Amunátegui; Justicia e Instrucción Pública-Pedro Lucio Cuadra; Guerra y Marina-Manuel García de la Huerta e Industrias; y Obras Públicas-Pedro Montt<sup>237</sup>. Prontamente también se procedió en cada Ministerio a nombrar a los nuevos Subsecretarios, Jefes de Sección y demás funcionarios<sup>238</sup>.

Lamentablemente, no se pudieron apreciar los frutos de esta nueva ley de reorganización de los Ministerios durante sus primeros años de vigencia. Las desavenencias y fricciones que empezaron a producirse entre el Presidente Balmaceda y el Congreso durante 1890 fueron en aumento hasta llegar a un punto sin retorno con un quiebre institucional, que degeneró en la revolución de 1891, cuyos principales actores, precisamente pertenecieron a estos poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo. En estos años de crisis la rotativa ministerial fue incesante. Aunque hasta ese entonces el gobierno de Balmaceda no se había caracterizado por la estabilidad de sus Ministros, en sus dos últimos años de mandato empeoró. Si desde 1886 hasta 1890 había tenido a once cancilleres, en el período que va desde el 7 de Enero al 8 de Agosto nombró a tres más. Domingo Godoy, Ricardo Cruzat y Manuel María Aldunate<sup>239</sup>.

Los Subsecretarios que siendo leales no eran totalmente adeptos a su régimen, por una u otra razón presentaron sucesivamente sus renunciaciones entre Enero y Junio de 1891. Esto sucedió

Senado o de la Cámara de Diputados los Subsecretarios y demás empleados de las Secretarías de Estado, pero deben optar entre el cargo de Senador o Diputado y sus respectivos empleos". Sesiones extraordinarias del Senado del 17 de Diciembre de 1886 y 7 de Enero de 1887.

<sup>233</sup> Decreto del 1° de Agosto de 1887 "Reglamento para el Ministerio del Interior", B. L. año 1887, p. 1027-35.

<sup>234</sup> *Op. cit.*, n. 11, pp. 538-539.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p.564.

<sup>236</sup> *Revista de Marina*, V. 90, N° 693, Valparaíso 1973, p. 204.

<sup>237</sup> *Op. cit.*, n. 11, p. 506.

<sup>238</sup> En el mismo mes de Junio se completó la nueva planta de los Ministerios, según consta en los volúmenes: M.I. V. 1435; M.R.E. V. 373; M.J. V. 733; M.H. V. 1661; M.G. V. 1545 y 1569; M.M. V. 467; y M.O.P. V. 183.

<sup>239</sup> *Op. cit.*, n. 8, pp. 79-80.

con Luis Claro Solar en el Interior, Domingo Amunátegui en el Departamento de Justicia, Luis Vergara en Industrias y Obras Públicas y Fanor Velasco en la Subsecretaría del Departamento de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, siendo sus cargos ocupados por los jefes de sección o por otros individuos ajenos a la Secretaría<sup>240</sup>.

Estos acontecimientos, unidos a la resolución del Gobierno de no aceptar en la administración a ninguno que no le fuera absolutamente leal<sup>241</sup>, produjo un fenómeno nunca antes visto, que el personal de los Ministerios se pronunciara en favor del Presidente y por ende de uno de los bandos en conflicto. Se les privó de una independencia política existente desde los tiempos de la monarquía, tan característica en las Secretarías, que sirvieran al Estado y no al gobierno de turno. La caída de Balmaceda, en Agosto de 1891 tuvo la consecuencia lógica, que se destituyera, si no a todos, por lo menos a la gran mayoría de los funcionarios de los Departamentos, nombrando a otros. Situación que no se había vuelto a repetir desde 1817 en que O'Higgins el 15 y 16 de Febrero designó a todos los oficiales de la Secretaría de Gobierno y a los de la reciente reinstaurada Secretaría de Guerra, sin considerar a los antiguos funcionarios. En el Departamento de Relaciones Exteriores, asumió la Secretaría en 1891 por el Gobierno Juntista Isidoro Errázuriz, su primer decreto fue la "destitución fulminante de todo el personal del Ministerio, sin perdonar ni al portero"<sup>242</sup>.

Estos grandes cambios en el personal de los Departamentos no se volverían a repetir, ni en el Ministerio de Relaciones ni en ningún otro. Todo lo contrario, durante los aproximadamente 34 años que duró la República Parlamentaria (hasta 1925) la estabilidad de los Subsecretarios y jefes de sección marcó la pauta. La interinidad de los Ministros y su constante renovación, síndrome de este período, llevaron a que estos funcionarios conservaran sus cargos para poder emprender y realizar las tareas ministeriales, y conservar la continuidad de las mismas<sup>243</sup>.

Debemos destacar que, a pesar de todo lo sucedido, los Ministerios y su ley de 1887 se mantuvieron prácticamente incólume, como adelantamos, sus modificaciones fueron mínimas. Nos indica que a la importancia que se reconoció a las Secretarías en 1817, y que determinó su subsistencia tras el fin de la monarquía, se le sumó ahora, la materialización de un respaldo y de una madurez jurídica, que no se alteró durante los años ulteriores.

### *6.1. Orden interior y conservación de las actuaciones*

En este período, para resguardar las actuaciones de las Secretarías, se encargó del archivo a un oficial del número por Ministerio. En el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, esta misión se le había dado al oficial primero, encargándole del archivo y del buen orden y funcionamiento de la oficina<sup>244</sup>.

El sistema se modificó por la ley de 1853. El inciso final del artículo 4° encomendó a uno de los jefes de sección del cuidado del archivo, haciéndolo responsable de toda pieza o documento que en él existiere o que se hubiere mandado a archivar<sup>245</sup>. El Ministerio de Hacienda, tuvo una mayor preocupación y fue más allá, por decreto del 24 de Diciembre de 1878 dictó

<sup>240</sup> Ver relación de Oficiales Mayores y Subsecretarios en el apéndice.

<sup>241</sup> Por todos los problemas que tuvo la administración de Balmaceda hacia fines de 1890, el 10 de Diciembre adoptó la "resolución formal y detenida de pasar la escoba por todas las oficinas para barrer a los empleados que no sean adictos al sistema (sic)". En el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministro Godoy preguntó a su Subsecretario Fanor Velasco, si había algún opositor y después formuló la misma pregunta al Jefe de Sección Guillermo

Rivera. VELASCO, Fanor, *La Revolución de 1891: Memorias*, Santiago, 1925, p. 64.

<sup>242</sup> *Op. cit.*, n. 8, p. 81.

<sup>243</sup> *Op. cit.*, n. 16, tomo IV.

<sup>244</sup> Reglamento para la oficina del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Además, en los artículos 9 y 10 se dispuso los libros que debían llevarse, las separaciones, los documentos objeto de depósito, etc.; 8 de Agosto de 1845. M. J. V. 81, N° 75.

<sup>245</sup> Ley del 9 de Agosto de 1853. B. L. año 1853, p. 375.

un Reglamento del Archivo. Por este Reglamento se nombró a un oficial del número especial para el archivo, el que se encontraría bajo la inmediata subordinación y vigilancia del jefe de la sección de Comercio<sup>246</sup>.

La ley de “Reorganización de los Ministerios” de 1887, contempló expresamente la plaza de archivero, detallando sus funciones en su artículo 22, entre ellas mencionamos la recepción y guarda de los documentos y libros del archivo de la Secretaría y la custodia de los sellos<sup>247</sup>. En el Reglamento para el Ministerio del Interior del 1º de Agosto de 1887, complementario de la ley, se desarrollaron un poco más sus funciones y los libros que debía llevar<sup>248</sup>. Además, ambos cuerpos legales subordinan el oficial archivero al Subsecretario, quien como jefe de la oficina tenía a su cargo la dirección general de los trabajos.

## 7. PLANTA Y PERSONAL

La planta de las Secretarías establecida por la ley orgánica de 1837, demoró algunos años en completarse. Una vez conformada, a principios de la de los años cuarenta, permaneció invariable hasta la dictación de la ley de 1853<sup>249</sup>.

La ley del 9 de Agosto de ese año, referida únicamente a la estructura y remuneración del personal de las Secretarías, introdujo una significativa transformación en los Ministerios, al dividir los Departamentos en Secciones. Para ello creó la plaza de jefe de sección y eliminó las categorías entre los oficiales del número. Todos ellos quedaron como simples oficiales numerarios, sin otra distinción. En consecuencia, la planta de las diversas Secretarías, fijadas por el artículo 7º del citado cuerpo legal, quedó de la siguiente forma<sup>250</sup>:

En el Departamento de Relaciones Exteriores: Un Oficial Mayor, un jefe de sección, un intérprete y tres oficiales del número.

En el del Interior: Un Oficial Mayor, y tres jefes de secciones, cada uno al frente de una sección, las que se denominaron “Gobierno, policía interior y correos”, “Régimen municipal, establecimientos de beneficencia y medidas sanitarias” y “Caminos, puertos y obras públicas, censo, estadística y colonización”. Además de dos oficiales para cada sección.

El Departamento de Justicia con: Un Oficial Mayor, dos jefes de sección, uno para “Justicia y culto” y el otro para la “Instrucción pública”, y dos oficiales del número para cada sección.

Hacienda: Un Oficial Mayor, dos jefes de sección, uno para “Recaudación, administración e inversión de rentas públicas” y otro para “Agricultura, minería, industria y comercio” y dos oficiales por sección.

En el Departamento de Guerra: Un Oficial Mayor, un jefe de sección de “Ejército” y otro de la “Guardia Cívica” y dos oficiales para cada sección.

<sup>246</sup> Decreto del 24 de Diciembre de 1878. Este Reglamento reguló meticulosamente todo lo relacionado con el archivo del Ministerio de Hacienda, un artículo transitorio dispuso “Se procederá inmediatamente a inventariar las existencias del archivo y por este inventario el Oficial Mayor hará formal entrega del archivo al jefe de la sección de Comercio”. B. L. año 1878, p. 581-4.

<sup>247</sup> También se le encomendó la conservación y cuidado de los objetos y útiles de la oficina; dar copia de los documentos de su cargo, cuando así lo ordenare el Subsecretario; y llevar los libros que el Reglamento dispusiere, artículo 22 de la ley del 21 de Junio de 1887. B.L. año 1887, p.721.

<sup>248</sup> Agregaba como función anexa la formación de un índice general de todos los documentos y libros del archivo, y se enumeraban los libros que debía llevar. Artículo 17 del Reglamento del 1º de Agosto de 1887. B.L. año 1887 p. 1.033.

<sup>249</sup> Hubo pequeñas variaciones, que el servicio requería y que se implementaron con posterioridad y que muchas veces eran transitorios. En la ley de presupuesto para 1845 se contempló para la Secretaría de Hacienda un oficial agregado en comisión y para el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública un oficial de estadísticas. B.L. año 1844, pp. 362-445.

<sup>250</sup> Artículo 7º de la ley del 9 de Agosto de 1853. B.L. año 1853, pp. 376-377.

Finalmente, el de Marina, que continuaba siendo el más pequeño: Un Oficial Mayor que a la vez sería Jefe de Sección y dos oficiales del número.

Además, en cada despacho se dispuso un oficial del número para auxiliar al Oficial Mayor, salvo en el de Marina.

El reducido número del personal de los Ministerios no podía sobrellevar el constante incremento de trabajo, por lo que debió ser aumentado. Como la composición del personal era materia de rango legal, se acudió generalmente, para este fin, a las leyes de Presupuesto. Se fijó también en ellas, el número de oficiales auxiliares de cada Departamento, plazas que se renovaban anualmente<sup>251</sup>. Así, en el proyecto de presupuesto para 1885 nos encontramos con varios cambios al interior de los Departamentos<sup>252</sup>. En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización, al traductor se le confiere el grado de jefe de sección, aumentando en dos los oficiales del número, y con cuatro oficiales auxiliares. El Ministerio del Interior, presenta a nueve oficiales del número y seis auxiliares<sup>253</sup>. El de Justicia, Culto e Instrucción Pública, sigue con sus cinco oficiales numerarios, pero se ayuda con tres auxiliares<sup>254</sup>. La Secretaría de Hacienda entre oficiales del número, de partes y archivero, completaba seis oficiales, más siete auxiliares. El Departamento de Guerra, tenía a tres jefes de sección y tres oficiales auxiliares<sup>255</sup>. Y por último, el Departamento de Marina, aparece escindido el cargo de Oficial Mayor del jefe de sección, además de contemplar a un oficial de partes y a dos auxiliares. Además, cada Ministerio contaba con un portero, el que en algunos casos tenía un ayudante.

En realidad, tras más de cuarenta años de vigencia de la ley de 1853, la planta de los Departamentos no aumentó mayormente. Se agregaron uno o dos oficiales más, en otros casos, como el Ministerio de Justicia, se mantuvo su dotación original. La principal modificación se observa en la creación de nuevas secciones y la inserción en algunas Secretarías, como Hacienda, de manera específica, de los oficiales de parte y archivero<sup>256</sup>.

Estas innovaciones realizadas en el transcurso del tiempo, producto de la necesidad del servicio de la oficina, fueron recogidas por la ley orgánica de Ministerios del 21 de Junio de 1887<sup>257</sup>. Estableció en su artículo 26 la planta de empleados de cada Departamento, en el siguiente orden:

Interior: Un Sub-secretario, dos jefes de sección, un oficial de parte, un archivero, dos oficiales del número de primera clase y tres de segunda clase.

Relaciones Exteriores y Culto: Un Sub-secretario, dos jefes de sección, siendo uno de ellos traductor, un oficial de parte, un archivero, dos oficiales del número de primera clase y tres de segunda.

Justicia e Instrucción Pública: Un Sub-secretario, dos jefes de sección, un oficial de parte, un archivero, dos oficiales del número de primera clase y dos de segunda.

<sup>251</sup> También a través de la ley de Presupuestos era usual determinar el número de oficiales auxiliares que servirían en la Secretaría, esto se hacía porque la duración de estos empleados en estos destinos era de un año, por lo que su número se fijaba anualmente.

<sup>252</sup> Las partidas de las Secretarías de los Ministerios se aprobaron íntegramente. Sesiones extraordinarias del Senado para aprobar el presupuesto de la Nación correspondiente al año 1885, del 24 de Diciembre de 1884 al 16 de Enero de 1885. Libro de Sesiones Extraordinarias del Senado, año 1884, p. 129-36, 204, 303-4, 349 y 395.

<sup>253</sup> Una variación que experimentó ese año respecto al anterior fue aumentar de ocho a nueve

los oficiales del número y en tres los auxiliares. *Ibid.*

<sup>254</sup> La Secretaría de Justicia tenía además, un ordenanza perteneciente al cuerpo de granaderos del Ejército. *Idem.*

<sup>255</sup> Aquí se aprecia una variación respecto de la ley de 1853, al crearse una sección más en este Departamento, la que tuvo su origen un par de años antes. La ley de 1887 volvería a establecer solamente las dos secciones originales. *Idem.*

<sup>256</sup> En las otras Secretarías la función del oficial de partes la desempeñaba un oficial del número a quien se le otorgaba una gratificación por realizar este trabajo.

<sup>257</sup> Ley del 21 de Junio de 1887. B.L. año 1887, pp. 721-722.

Hacienda: Un Sub-secretario, dos jefes de sección, un oficial de parte, un archivero, dos oficiales de primera clase y tres de segunda.

Guerra: Un Sub-secretario, dos jefes de sección, un oficial de parte, un archivero, dos oficiales del número de primera clase y tres oficiales de segunda clase.

Marina: Un Sub-secretario, un jefe de sección, un oficial de parte, que a la vez sería archivero y tres oficiales de segunda clase.

Industria y Obras Públicas: Un Sub-secretario, tres jefes de sección, un oficial de parte, un archivero, tres oficiales de primera clase y tres de segunda.

En esta ley tampoco aparece el número de los oficiales auxiliares, los que pasaron a denominarse “supernumerarios”, pues continuaba la costumbre de fijarlos en forma anual en la ley de presupuestos. Se contempló en forma expresa e independiente un oficial de partes y un archivero y se diferenció a los oficiales del número en primera y segunda clase. Con lo que se volvió a establecer un escalafón entre ellos.

En lo que al número del personal se refiere, la cantidad de funcionarios en cada Ministerio, era casi la misma. Se aprecia una armonía o igualdad entre los diversos Departamentos, constituyendo una novedad. Debemos hacer dos observaciones, primero, que se debe exceptuar de este alcance al Ministerio de Marina, que fue separado del de Guerra por este cuerpo legal, pues su planta continuaba siendo reducida. Segundo, el Ministerio que tenía la mayor cantidad de empleados era el recientemente creado Ministerio de Industria y Obras Públicas. Lo que deja en evidencia la intención del Gobierno de plantear su gestión bajo un signo realizador. El gobierno por ministerios no se limita a atender las necesidades públicas, sino que despliega una actividad creciente para promover el “buen gobierno”.

En una lista de empleados dependientes de los Ministerios de 1890<sup>258</sup>, se respeta el número de funcionarios dispuesto por este cuerpo legal. La única diferencia estaba en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, donde había tres oficiales de segunda clase en vez de dos. Por otra parte, en los Ministerios de Guerra y Marina tenían como personal anexo a militares de las respectivas ramas de las fuerzas Armadas (Coronel y Capitán) en clase de ayudantes. Por último, llama la atención en esa lista, la excesiva cantidad de oficiales supernumerarios o auxiliares, los que llegaban a once en el Departamento de Justicia, toda vez que sólo debían nombrarse “cuando las necesidades del servicio lo exigieren”<sup>259</sup>.

En cuanto a las personas que sirvieron en las Secretarías, a pesar que la Constitución de 1833 reconocía una igualdad entre los ciudadanos ante los cargos y oficios públicos, la minoría dirigente monopolizó la mayoría de éstos, pasando a ser parte de su patrimonio<sup>260</sup>. Las Secretarías no estuvieron ajenas a este movimiento, los Ministros, por lo general, provinieron de esa clase, aunque hubo algunas excepciones de gente emprendedora.

Los Oficiales Mayores, podríamos decir, que estuvieron en una etapa intermedia. Para algunos pocos, sobre todo en los Ministerios de Hacienda, Guerra y Marina, era el punto culmine de su larga carrera en la administración. Para otros, si bien no necesariamente era el punto de partida, constituía la entrada a la esfera o categoría de cargos superiores de la administración. La mayoría de ellos contaba con una educación universitaria, primando la carrera de leyes, lo que refleja una persistencia del predominio de los letrados en el gobierno. Posteriormente, el título universitario se transformó en una exigencia legal, el inciso segundo del artículo 13 de la ley de 1887 exigió para ser nombrado en el cargo de Subsecretario, la posesión de un título profesional, tener competencia probada, o ser jefe de oficina<sup>261</sup>. Los restantes empleos

<sup>258</sup> Nómina de los empleados públicos de Santiago. F.V. V. 266, pieza 7, pp. 109-176.

<sup>259</sup> Inciso 2º del artículo 17 de la ley de 1887. B.L. año 1887, p. 720.

<sup>260</sup> Bravo hace hincapié en este hecho. *Poder y respeto a las personas...*, op. cit., n. 10, p. 101.

<sup>261</sup> Artículo 13 de la ley del 21 de Junio de 1887. En todo caso, para apreciar de mejor forma lo aseverado, ver la sucesión de cargos y biografías que aparece en la segunda parte. B.L. año 1887, p. 718.

de la Secretaría, como el de Jefe de Sección eran servidos normalmente por personas de experiencia provenientes del mismo Despacho, mientras que los oficiales numerarios eran más bien jóvenes que en varios ocasiones aún estaban estudiando.

Es importante señalar que, no fue muy común en las Secretarías la inclusión de parientes entre funcionarios que estaban en ella, una excepción fue el Departamento de Relaciones Exteriores y Colonización, donde los hijos de Andrés Bello, Carlos y Emilio encontraron pronta ubicación, lo mismo ocurrió con la familia Godoy y Walker<sup>262</sup>.

El decreto-ley de 1837 había exigido determinadas condiciones que debían tener los oficiales de los distintos departamentos, referidas al conocimiento que debían tener de ciertas materias. La ley de 1853 no estableció nuevas exigencias para los oficiales, sólo en harás a un buen servicio, le encomendó al recientemente instaurado jefe de sección, el deber “adquirir un conocimiento completo de las leyes, reglamentos o decretos referentes a los asuntos establecidos en su sección, de los establecimientos o instituciones o trabajos que de ella dependan”<sup>263</sup>.

No fue sino hasta la ley de 1887 en que se fijaron nuevamente los requisitos para optar a algunos de los cargos de los Ministerios. Los oficiales del número debían contar con dieciocho años de edad y tener un título de bachiller en humanidades. Para el destino de oficial del número de primera clase se debía además, tener conocimiento de Derecho Público Administrativo y del ramo especial correspondiente al Departamento al que se pretendía ingresar. Los jefes de sección deberían rendir un examen de Derecho Público Administrativo, más otros específicos: en el Departamento del Interior de Código Civil, en el Departamento de Relaciones Exteriores y Culto de Derecho Internacional, Código Civil y Derecho Canónico, en el Departamento de Justicia e Instrucción Pública, un examen de Código Civil y Código Penal, en el Departamento de Hacienda de Contabilidad, Economía Política, Código Civil y de Comercio, en los Departamentos de Guerra y Marina de Derecho Internacional y en el Departamento de Industria el examen adicional sería de Código de Minería o de Topografía y Arquitectura. En el caso de los Subsecretarios la exigencia era más genérica, el poseer un título profesional, haber sido jefe de oficina en el ramo del Departamento para que se le nombrara, o tener competencia probada o reconocida<sup>264</sup>. Era la primera vez que se formularon para esta plaza tales exigencias o requisitos, pues el Oficial Mayor nunca las tuvo.

Seguía vigente la idea de profesionalizar al personal de la oficina.

## 8. NOMBRAMIENTO, ASCENSOS Y COMISIONES

Conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1833, el nombramiento y remoción de los oficiales y Ministros era una facultad exclusiva del Presidente de la República. Su designación continuó efectuándose mediante decretos. En el caso de los oficiales, los decretos tenían la firma del Presidente y del Ministro respectivo; aunque en realidad, este último era quien determinaba el sujeto idóneo para ocupar la plaza vacante. Si se trataba del nombramiento de un Ministro, el decreto era firmado por el titular de otro Departamento.

Una situación interesante ocurría cuando el nuevo Jefe de Estado conformaba a su primer gabinete. El decreto del primer nombramiento, que generalmente correspondía al titular del

<sup>262</sup> Carlos Bello fue nombrado oficial de la Legación en la Corte de Roma en 1846, en tanto Emilio Bello fue Oficial Mayor interino en 1869. Decretos. M.R.E. V. 17, p.273 y V. 123, p. 191.

<sup>263</sup> Artículo 4° de la Ley del 9 de Agosto de 1853. B.L. año 1853, p. 375.

<sup>264</sup> En la Cámara de Diputados Manuel Villamil Blanco (ex-Oficial Mayor del Interior) encontró

que había una ambigüedad al exigirse un título profesional o competencia probada o reconocida, pues en la práctica el título profesional no tendría mucho sentido, sin embargo, el texto no sufrió modificación alguna en tal sentido. Libro de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados del mes de Junio, año 1887; y artículos 13 y 25 de la ley del 21 de Junio de 1887. B.L. año 1887, pp. 718 y 722.

Interior, contenía la firma del Presidente de la República y la del Oficial Mayor del Departamento del Interior, los restantes nombramientos eran firmados por el Ministro del Interior<sup>265</sup>. Esta es una manifestación de la continuidad y permanencia de la administración frente a los cambios de gobierno. Al no tener Ministros que autentificaran sus actos el Presidente recurría, siguiendo la lógica de la oficina, al funcionario inmediatamente inferior, que era el Oficial Mayor, prueba elocuente de que la estructura administrativa seguía incólume, sin importar los cambios que se produjeran en el gobierno.

El ascenso de los oficiales de las diversas Secretarías y el desarrollo de una carrera funcionaria, fue un elemento característico que se potenció todavía más en este período. Normalmente se ingresaba a la oficina en clase de oficial auxiliar o tercero, ascendiendo a medida que se produjera alguna vacante. De esta manera, un funcionario dedicado al servicio podía llegar al cargo de oficial primero o posteriormente, al de jefe de sección. En los Departamentos de Hacienda, Justicia, Guerra y Marina, también se presentaron algunos funcionarios de carrera que ocuparon la plaza de Oficial Mayor, pero en los Despachos de índole político, donde primaba la figuración pública, tales como el de Interior y Relaciones Exteriores, esto era más difícil, una de las excepciones fue José Nicolás Hurtado, quien en 1857 fue nombrado jefe de sección de Relaciones Exteriores y en 1859 promovido a Oficial Mayor, después de ello, siguió en el servicio diplomático, al igual que el Oficial Mayor Domingo Gana, ambos tuvieron durante su vida un brillante desempeño y clara identificación con el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>266</sup>.

### 8.1. Comisiones

Las comisiones de servicio destinadas a complementar la labor de las Secretarías, no aumentaron mayormente. En Noviembre de 1874 se nombró una comisión compuesta por el Oficial Mayor del Ministerio de Justicia Carlos Riesco, y de sus jefes de sección Manuel Ejidio Ballesteros y Ramón Briseño para editar y publicar el recientemente aprobado Código Penal<sup>267</sup>. Sin embargo, fue en el Ministerio de Hacienda donde se verificaron con mayor frecuencia.

Por otro lado, sí el desempeño de la comisión implicaba el alejamiento interino del cargo, el oficial era reemplazado interinamente por su subordinado. Así sucedió con el oficial primero del Departamento de Hacienda, José Santos Cobo, cuando se le encomendó en 1843 una comisión en la Aduana de Valparaíso<sup>268</sup>, y con el Oficial Mayor del mismo Departamento Francisco Solano Pérez, quien en 1862 y 1863 debió salir de la capital para hacer una visita extraordinaria de inspección a las oficinas Fiscales de Concepción, y fue reemplazado por el jefe de sección de Comercio. Lo mismo ocurrió cuando en 1867 se le ordenó hacer una visita de inspección al Estanco del Norte<sup>269</sup>. En cambio, cuando se nombró en comisión al jefe de sección de Industria Guillermo Blest Gana, en 1864, éste fue substituido por el oficial del

<sup>265</sup> En una sola ocasión firmó el mencionado decreto el Oficial Mayor de Justicia, José Manuel Hurtado, ocurrió al ser nombrado Ministro del Interior y Relaciones Exteriores Eulogio Altamirano, el 18 de septiembre de 1871, debido a que la Oficialía Mayor del Interior se encontraba sin su titular. B. L. año 1871; y M.I. V. 532, p. 37.

<sup>266</sup> Los decretos de nombramiento de jefe de sección y de Oficial Mayor se expidieron el 28 de Noviembre de 1857 y 14 de Octubre de 1859, respectivamente. M.R.E. V. 67, p. 97 y V. 90, p. 61. Para mayor detalle, ver reseña biográfica de

José Nicolás Hurtado Jara-Quemada y de Domingo Gana Cruz en el apéndice.

<sup>267</sup> Decreto del 12 de Noviembre de 1874, M.J. V. 454, p. 65.

<sup>268</sup> Decreto del 12 de octubre de 1843, ordenando se le pague al oficial primero José Santos Cobo el dinero correspondiente a su comisión en la aduana de Valparaíso. M.H. V. 201, N° 45.

<sup>269</sup> Decretos del 7 de Mayo de 1862, 27 de Enero de 1863 y 21 de Junio de 1867, ordenando y poniendo fin a las comisiones del Oficial Mayor Francisco Solano Pérez, *Ibid.* V. 418, N° 15, 4, y 42.

número Eduardo de la Barra<sup>270</sup>. En contrapartida, en estos casos, el oficial que efectuaba la comisión recibía una retribución especial por el servicio realizado.

El régimen no sufrió variaciones, pues prácticamente siguió rigiendo la misma reglamentación vigente desde la etapa de transición. En una presentación que hizo el jefe de sección del Departamento de Marina, Manuel Salas Lavaqui, en Octubre de 1886, solicitando una compensación pecuniaria, porque desde el 2 de Junio había asumido también las funciones del Oficial Mayor (debido a su renuncia), percibiendo sólo el sueldo de jefe de sección. Se resolvió, conforme al Senado Consulto del 19 de Noviembre de 1818 y por razones de equidad, a pesar que Salas Lavaqui no había sido nombrado, que debía percibir una remuneración equivalente a la del Oficial Mayor, por todo este período<sup>271</sup>.

### 9. RETRIBUCIÓN, PENSIONES Y LICENCIA

La exigua remuneración de los oficiales, e irregularidad de las mismas fue una constante. Se arrastró desde la Secretaría del Reino de Chile, hasta 1853.

El siguiente cuadro que contiene el presupuesto de las Secretarías para 1845 nos demuestra esta situación<sup>272</sup>:

Remuneraciones 1845			
Ministerio del Interior y RR.EE. Ministro: 4500		Ministerio de Hacienda Ministro: 4500	Ministerio de Justicia <sup>273</sup> Ministro: 4500
Departamento del Interior	Departamento de RR.EE.		
Of. mayor: 1500 Of. 1º: 900 Of. 2º: 700 Of. 3º: 600 Of. partes: 600 Of. aux.: 365	Of. mayor: 2000 Of. 1º: 1500 Of. 2º: 700 Of. 3º: 650 Of. aux.: 375 Of. agregado por un año: 1200 Portero: 144	Of. mayor: 2400 Of. 1º: 1000 Of. 2º: 800 Of. 3º: 600 Of. partes: 600  Of. estadísticas: 1.000 Portero: 144	Of. mayor: 1.500 Of. 1º: 900 Of. 2º: 700 Of. 3º: 600 Of. partes: 600  Of. aux.: 365 Portero: 144

<sup>270</sup> Decreto de substitución del jefe de sección, Guillermo de la Barra por el Eduardo de la Barra, 25 de Octubre de 1867. ídem, no 62.

<sup>271</sup> El Senado Consulto del 19 de Noviembre de 1818 había dispuesto que ningún empleado civil, de cualquier clase y condición, podía gozar de dos o más sueldos por los destinos u ocupaciones que tuviera, el funcionario que fuera rentado podía elegir la asignación más ventajosa entre la correspondiente a su empleo o comisión. La práctica sobre abono de sueldos en casos análogos había sido variada, y en algunos de ellos se pagó el mayor sueldo. Salas Lavaqui, no obstante no haber sido nombrado Oficial Mayor, tenía derecho a recibir una remuneración total equivalente al sueldo y gratificación del Oficial

Mayor, toda vez que el cargo estaba vacante y lo había desempeñado un tiempo relativamente largo. Estuvieron de acuerdo en proceder al pago tanto la Dirección del Tesoro como la Contaduría Mayor. Expediente sobre el aumentó de sueldo del oficial Manuel Salas Lavaqui, 1886. M.M. V. 461, no 93.

<sup>272</sup> La razón de las diferencias de sueldo se dio en el capítulo IV de la primera parte. No se cuenta con el detalle de los Departamentos de Guerra y Marina. Ley de Presupuesto de la República de Chile para 1845. B.L. año 1844, pp. 362-445.

<sup>273</sup> Los sueldos de los oficiales del Ministerio de Justicia, eran iguales a los del Despacho del Interior, este nuevo Ministerio copió la escala salarial del Departamento del cual surgió.

Durante varios años, no hubo variaciones. Al respecto, Ramón Briseño, Oficial Mayor del Interior, nos informa: “Tiempo hacía que todos, desde el Presidente para abajo, deseaban que se aumentara el sueldo de los Oficiales Mayores de los Ministerios, desde los 1.500 pesos anuales que gozaban hasta los 2.400 pesos que debían tener, y al efecto vanas veces se habían hecho indicaciones a este respecto, tanto en el Consejo de Estado al tratarse de la presentación de los presupuestos al Congreso, como en el seno mismo de este cuerpo”<sup>274</sup>.

El 9 de Agosto de 1853 se publicó la tan esperada ley que fijaba los sueldos de los funcionarios de las Secretarías. Estableció una remuneración igualitaria para los oficiales de los distintos Departamentos y aumentó el sueldo de los Oficiales Mayores a la suma adelantada por Briseño. Su artículo octavo determinó la siguiente escala de remuneraciones<sup>275</sup>:

Oficiales Mayores:	2.400.
Jefe de sección y traductor:	1.500.
Oficiales del número:	600.
Oficiales auxiliares:	365.

Por otra ley, publicada al mes siguiente, se aumentó el sueldo de los Secretarios de Estado. El día 16 de Septiembre quedó en 6.000 pesos la renta de los Ministros de despacho<sup>276</sup>.

Estas dos nuevas leyes prosiguieron con la regulación y organización de los Ministerios, con una atención especial por la retribución, materia no reglamentada por los decretos de 1837.

Transcurrió el tiempo y por más de veinte años no hubo ningún incremento en las remuneraciones. Sólo se aumentó el salario del oficial auxiliar a 600 pesos, el mismo sueldo que por ese entonces percibían los oficiales del número. Los Oficiales Mayores a pesar de conservar la suya en 2400, comenzaron a recibir desde 1881 3.000 pesos. Los 600 pesos de diferencia eran por vía de gratificación. Lo mismo sucedía con los oficiales de parte, quienes también percibían 600 pesos más por comisión<sup>277</sup>. En consecuencia, se había producido nuevamente un estancamiento en los sueldos de los oficiales de los Ministerios.

Este hecho se hizo notar por algunos parlamentarios, quienes desde principios de la década del ochenta dieron cuenta de la necesidad de aumentar las bajas remuneraciones de los oficiales de los Ministerios, sobre todo en consideración a su arduo trabajo y porque la mayor parte de los empleados públicos habían obtenido un aumento de las suyas, entre ellos, los funcionarios pertenecientes a: Secretaría de las Cámaras, Aduana, Contabilidad, Casa de Moneda, Cuerpo Diplomático, Contaduría Mayor, y la instrucción pública. Mas, el Gobierno se había opuesto, pues deseaba reorganizar a los Departamentos en forma global<sup>278</sup>.

A finales de 1886 el Gobierno impulsó un proyecto de ley tendiente a reorganizar y reestructurar a los Ministerios, este proyecto incrementaba notablemente el sueldo de los oficiales y Ministros de las Secretarías.

Al pasar el proyecto por el Congreso, tanto los senadores como los diputados estuvieron totalmente de acuerdo en el aumento de las remuneraciones, pues era algo esperado que debió haberse efectuado hacía tiempo. Incluso se propuso aumentar el salario de los Ministros de Despacho a 12.000 pesos, en vez de los 10.000 que se proponía en el proyecto, mas esta indicación fue desechada. Finalmente, se aprobaron las remuneraciones fijadas por el Ejecutivo.

<sup>274</sup> *Op. cit.*, n. 207, p. 48.

<sup>275</sup> Ley del 9 de Agosto de 1853. B.L. año 1853, p. 377.

<sup>276</sup> Ley del 16 de Septiembre de 1853. *Ibid.*, p. 439

<sup>277</sup> Libro de Sesiones Extraordinarias del Senado, del 24 al 31 de Diciembre de 1884.

<sup>278</sup> Discutiéndose la ley de presupuesto el senador García de la Huerta propuso subir el salario de todos los funcionarios de los Ministerios, pero el Ministro del Interior José Manuel Balmaceda se opuso a la modificación, como lo había hecho en dos anteriores, en vistas a la pronta presentación del proyecto de reorganización de los Ministerios, ídem, sesión del 24 de Diciembre 1884.

Así, el artículo 34 de la ley del 21 de Junio de 1887 empezaba de la siguiente forma: “Los empleados que establece la presente ley, gozarán de los siguientes sueldos anuales”<sup>279</sup>. El siguiente cuadro sintetiza las remuneraciones de estos funcionarios, las que empezaron a percibir desde el mismo año en que se publicó la ley:

Ministros de Estado	10.000
Subsecretarios	25.000
Jefes de Sección	3.000
Archiveros	1.200
Of. del número de 1ª clase	1.000
Of. del número de 2ª clase	800
Ofs. supernumerarios	600
Porteros 1ºs	360
Porteros 2ºs	300
Mensajeros a caballo	500
Mensajeros a pie	240

Además de aumentar las remuneraciones, esta ley siguió el sistema de la ley de 1853. Estableció el mismo sueldo para una misma categoría de empleados, sin hacer distinciones entre uno y otro Ministerio, cosa que nunca tuvo una justificación.

Este orden de cosas sobrevivió a la revolución de 1891 y subsistió hasta bien entrado el siglo xx.

### *9.1. Pensiones y licencias*

No hubo modificaciones en el tema de las licencias, la gran mayoría de ellas era por razones de salud.

En cuanto a las jubilaciones, empiezan a adquirir más relevancia. Su número y frecuencia aumenta notablemente. La ley de jubilación civil del 19 de Octubre de 1832 que flexibilizó la posibilidad de acogerse a una jubilación, unido al ciclo natural de trabajo y envejecimiento de las personas<sup>280</sup>, facultó para que los oficiales pudieran acogerse a este sistema de retiro. En 1847 se concedió la jubilación a José Raymundo del Río, Oficial Mayor del Departamento de Hacienda, quien la había solicitado un año antes a sus 65 años de edad y con más de 26 años de servicio<sup>281</sup>. En 1855 el Congreso facultó al Oficial Mayor del Departamento de Relaciones Exteriores a jubilar con pensión íntegra en atención a la magna obra realizada en la redacción del Código Civil<sup>282</sup>.

Una nueva ley de jubilación para los empleados públicos del 20 de Agosto de 1857 derogó la anterior. Dispuso que la jubilación se concediera a los cuarenta años de servicio o por el hecho de tener el funcionario 65 años de edad. En caso de imposibilidad física, se requería

<sup>279</sup> Ley del 21 de Junio de 1887. B.L. año 1887, pp. 154-155.

<sup>280</sup> Varios de los empleados de los Ministerios que ingresaron a la administración pública y en especial a los Ministerios a principios de la década del veinte a los Ministerios, empezaron relativamente jóvenes en sus cargos, por lo que para 1850 estaban en edad de jubilarse.

<sup>281</sup> Se concedió su jubilación por decreto del 10 de Diciembre de 1847, previo informe favorable

del Contador Mayor Diego Benavente. DEL RÍO, Abraham, *El Libro Verde de la Familia del Río. Apunte genealógico y biográfico*, Santiago 1919, pp. 42-45.

<sup>282</sup> Acuerdo del Congreso, 14 de Diciembre de 1855. Se le entenderían completados a Andrés Bello los años que le faltaban para tener acceso a este beneficio. B.L. año 1855, p. 297.

un mínimo de 10 años de servicio; la jubilación era equivalente a una cuarentava parte de su renta<sup>283</sup>. Bajo el imperio de esta ley jubiló un gran número de oficiales. En el Departamento de Relaciones Exteriores el jefe de sección Francisco Bornard y los oficiales del número Domingo Acevedo y Teodomiro Tapia; en el Interior el oficial Ramón Núñez; en el de Guerra se acogieron a este beneficio el Oficial Mayor Cirilo Vigil, el jefe de sección José Boza y el oficial Pedro Campillo; en Marina el Oficial Mayor Alejandro Andonaegui; y en Hacienda el oficial del número Pedro Subir, por nombrar sólo a algunos<sup>284</sup>.

Además, hubo a quienes se les dispensó por gracia, el tiempo que les faltaba de servicio para obtener pensión completa. Esto sucedió en 1854 con el oficial primero del Ministerio de Guerra, José Miguel Echanes, y un año después con el jefe de sección de Relaciones Exteriores, Juan Ramón Casanovas<sup>285</sup>.

#### 10. PAPEL Y SIGNIFICACIÓN DEL SUBSECRETARIO

En esta etapa de crecimiento orgánico de los Ministerios, caracterizada por la regulación del funcionamiento y competencia de la oficina, existe una preocupación por definir y regular la labor que debe desarrollar cada uno de sus funcionarios, y por supuesto, la del Oficial Mayor.

Un ejemplo de lo aseverado lo encontramos en el “Reglamento para la oficina del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública” del 8 de Agosto de 1845<sup>286</sup>, que complementó los decretos de 1837. En este Reglamento, entre otras cosas, se detalla las funciones y atribuciones de cada oficial. Al Oficial Mayor, le encomienda el conocimiento de todo el despacho que debía firmar el Ministro, debiendo informarle de todos los asuntos del Ministerio. Lo reconoce como su mano derecha. A su vez, reconoce como asesor suyo al oficial primero. Además, subordina todos los empleados al Oficial Mayor, incluido el portero. Esta posición y labor del Oficial Mayor debía ser muy similar en el resto de las Secretarías.

Por ello, no es de extrañar que la ley de Agosto de 1853 distinga al Oficial Mayor como el jefe inmediato de las oficinas. A cargo de la dirección general de los trabajos, la inspección del desempeño del resto de los empleados y la responsabilidad del servicio interno. Debía enterarse de todos los negocios, preparar los trabajos y distribuirlos entre las secciones. Además, se le confiaron otras funciones anexas, tales como, participar en la Secretaría del Consejo de Estado. Para auxiliarlo con su gran carga de trabajo, dicha ley le asignó un oficial del número, quien debía ayudarlo con la correspondencia, el curso de los decretos y la formación de los mismos<sup>287</sup>.

De estos tiempos, tenemos el testimonio de Abdón Cifuentes, Oficial Mayor del Departamento de Relaciones Exteriores entre 1867 y 1870. Nos señala que el Ministro, ocupado casi exclusivamente de la política interna de la Nación, dejaba todo el peso de las comunicaciones

<sup>283</sup> Ley del 20 de Agosto de 1857 sobre jubilación civil. *Op. cit.*, n. 9, pp. 87-88.

<sup>284</sup> Todas estas jubilaciones se concedieron desde 1857 en adelante. M.G. V. 676, N° 63 y V. 761, N° 188; M.M. V. 424, N° 162; Ley de Presupuestos para 1885 partida 34 del Ministerio del Interior. 15 de Relaciones Exteriores; 30 de Hacienda y 17 de Guerra; y Sesiones extraordinarias del Senado del 26 y 29 de Diciembre de 1884 y 12 y 15 de Enero de 1885.

<sup>285</sup> Por ley del 13 de Septiembre de 1855, se concedió graciosamente al José Miguel Echanes

para obtener de jubilación, una pensión igual a tantos cuarentavos de sueldo de cuantos años de servicio prestó. A Juan Ramón Casanova se le dispensó el tiempo que le faltaba para completar los 40 años de servicios y demás inconvenientes que tuviera para jubilar, ley del 5 de Septiembre de 1856. B.L. año 1855, pp.169-70 y 1856, pp. 219-220.

<sup>286</sup> Reglamento para la oficina del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 8 de Agosto de 1845. M. J. V.81, N° 75.

<sup>287</sup> Artículos 2 y 6 de la ley del 9 de Agosto de 1853. B.L. año 1853, pp. 374-376.

extranjeras al Oficial Mayor, precisando que: “El Ministro después de acordar con el Presidente y sus colegas, lo que se determinaba hacer en los asuntos internacionales, se limitaba a dar instrucciones generales que el Oficial debía interpretar convenientemente. Así estaba establecido desde los tiempos de don Andrés Bello”<sup>288</sup>, continuaba diciendo: “a mi me tocó alternar con cuatro Ministros y ninguno de ellos redactó ninguna nota por grave que fuera para el gobierno extranjero, pero ni siquiera una nota verbal de asuntos corrientes. Todo el trabajo recaía sobre el Oficial Mayor”.

Esto naturalmente presentaba algunos inconvenientes, como el imponer una cantidad abrumadora de trabajo al Oficial Mayor retardando asuntos importantes. Por otro lado, este empleado no asistía a los Consejos de Ministros en que se discutían los asuntos internacionales, no podía empaparse del genuino pensamiento del gobierno para tratar acertadamente tales delicados asuntos. Este inconveniente lo obligaba a estar muy al corriente de la historia de cada asunto para continuar llevándolo con el acierto debido<sup>289</sup>.

Para remediar estos males, cuando Cifuentes fue Ministro de Justicia en 1871, propuso en el primer Consejo de Ministros en que participó, dos importantes proyectos de ley. Uno de ellos fue la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en atención a las razones señaladas. El otro proyecto fue el solicitar al Congreso 2.000.000 de pesos para la compra de dos blindados, vaticinando el futuro enfrentamiento con Perú y Bolivia<sup>290</sup>. Como se ve, ambos proyectos estaban íntimamente ligados a su anterior actividad de Oficial Mayor del Departamento de Relaciones Exteriores, desde ese cargo se había percatado de la necesidad de tales iniciativas, pero no podía llevarlas a cabo.

Además, relata Cifuentes que, mientras fue Oficial Mayor tuvo una importante participación en el finiquito de la Guerra contra España y en la relaciones con Perú. Durante todo el tiempo que estuvo en esa plaza gozó de la más absoluta confianza del Presidente Joaquín Pérez<sup>291</sup>.

Se debe reconocer que el Departamento de Relaciones Exteriores es donde más sobresale la labor desempeñada por el Oficial Mayor, pero en las otras Secretarías también se destaca su trascendencia. En el Despacho del Interior, el Oficial Mayor José Victorino Lastarria, colaboró mano a mano con su titular Ramón Luis Irrázabal, se observa su influencia en los actos y decisiones adoptadas por el Ministro, incluso redactó la memoria ministerial de 1844<sup>292</sup>.

En el resto de los Ministerios, la situación no pudo haber sido muy diferente, sobre todo, sí tomamos en consideración la larga permanencia de estos funcionarios en su cargo. En la Secretaría de Hacienda, la duración media fue de diez años; aún mayor lo fue en el Departamento de Marina; en Justicia, Culto e Instrucción Pública, José Manuel Hurtado se desempeñó como tal por casi veinte años; y en Guerra Cirilo Vijil completó más de un cuarto de siglo. En contraste, la incesante rotativa de Ministros y su exigua permanencia en la titularidad de los Departamentos, siendo en ocasiones simples aves de pasos, no les permitió, muchas veces, conocer la dinámica ni el funcionamiento de su oficina.

A pesar del inmenso trabajo que implicaba el destino de Oficial Mayor, en su doble papel de asesor del Ministro y Jefe de la oficina, normalmente les impedía o limitaba bastante el seguir con otra actividad<sup>293</sup>. Su ámbito de acción superó el de la simple oficina, extendiendo

<sup>288</sup> *Op. cit.*, n. 210, pp. 156 y 408-411.

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> *Op. cit.*, pp. 179-195.

<sup>292</sup> FUENZALIDA GRANDÓN, Alejandro, *Lastarria y su Tiempo: su vida obra e influencia en el desarrollo político e intelectual de Chile*, Santiago, 1911, tomo 1, pp. 113-155.

<sup>293</sup> Ramón Briseño, al ingresar como Oficial Mayor del Despacho del Interior en 1849 debió abandonar las clases de Filosofía que impartía en el Colegio de Romo. *Op. cit.*, n. 207, p. xxii. Por su parte, Miguel Luis Amunátegui, también mientras fue Oficial Mayor del Interior dejó las clases de Literatura que impartía en el Instituto Nacional. AMUNÁTEGUI ALDUNATE, Miguel Luis,

su experiencia y conocimientos a otras áreas del acontecer nacional. Ejidio Jara, Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda, presentó como diputado en 1876, un proyecto de reforma de las Ordenanzas de Aduana<sup>294</sup>. En general, aquellos que pertenecieron al parlamento, comúnmente integraban las comisiones relacionadas con las materias de su Departamento<sup>295</sup>. Cuando no participaban desde el Congreso, lo hacían desde la prensa, como el Oficial Mayor de Relaciones Exteriores, Domingo Arteaga Alemparte, entre otros.

La importancia de este empleado, fue reconocida legalmente, en forma tardía, por vez primera en la ley de 1853. Allí se determinaron sus funciones, se le asignó un oficial del número auxiliar, y se concedió el tan esperado y merecido aumento de las remuneraciones. Una nueva materialización de su significación para el gobierno, se aprecia en el proyecto de ley de reorganización de los Ministerios.

Su artículo 16 facultaba a los Subsecretarios (sucesores de los Oficiales Mayores) para concurrir a las sesiones del Congreso, a fin que diesen las explicaciones que se estimaren necesarias sobre asuntos relacionados a su servicio. Por ser como explicaba el Ministro del Interior, Carlos Antúnez “el que está mejor impuesto del detalle de la administración”. Lamentablemente y debido a la oposición de los senadores, el artículo fue substituido por otro totalmente distinto<sup>296</sup>.

El artículo 14, disposición que conservó la ley de 1887, consagraba las funciones y atribuciones del Subsecretario<sup>297</sup>. Tenía a su cargo: la dirección general de los trabajos de la Secretaría, el estudio y preparación de todos los asuntos que debían someterse a las resolución del Ministro; debía firmar los oficios que transcribieran decretos expedidos por el Presidente de la República, como asimismo, usando la fórmula “por el Ministro” cuando las providencias exigieran la tramitación de asuntos pendientes. También se le confería la calidad de ministro de fe al autorizar las copias de los documentos del Departamento y certificar su existencia, al legalizar las firmas de los funcionarios dependientes del Departamento; En realidad, estas actividades eran muy similares a las que venía desarrollando desde hacía tiempo, una innovación la encontramos en la facultad de firmar determinados tipos de decretos, con la finalidad de dar una mayor rapidez y eficiencia al servicio.

Es importante mencionar que de las facultades del Oficial Mayor, ahora como Subsecretario, se desprende que continuó siendo considerado el Jefe del servicio. El Reglamento del Ministerio del Interior complementario de la ley de 1887, publicado el 1° de Agosto de ese año, destaca su carácter de jefe de la oficina y único responsable del servicio interno<sup>298</sup>. Además el artículo 8° del Reglamento, al igual que la ley de 1853, dispuso que en la oficina del Subsecretario habría un oficial de segunda clase para ayudarlo en los trabajos que se le encomendaren<sup>299</sup>.

Finalmente, una demostración de la posición que ocupaba el Subsecretario en el Ministerio y en el Gobierno, la podemos encontrar en el relato que nos hace Fanor Velasco acerca de

*Autobiografía*, Santiago, 1928, pp. 7-21. A otro que lo afectó fue al literato José Antonio Soffia, pues mientras se desempeñó también en el Departamento del Interior, discontinuó su actividad literaria y limitó su vida social, señala su biógrafo Silva Casto que, “Este fatigoso trabajo permitió al poeta, como desquite, volver a los cenáculos y grupos de la ciudad natal. Reanudó su colaboración en las revistas literarias, abrió tertulias en su propia casa.” SILVA CASTRO, Raúl, *José Antonio Soffia 1843-1886*, Santiago, 1968, p. 55.

<sup>294</sup> “Proyecto de reformas de las Ordenanzas de Aduana”. Santiago 1876.

<sup>295</sup> Al respecto, ver los datos biográficos en el apéndice.

<sup>296</sup> Véase n. 220. Sesión extraordinaria del Senado, 17 de Diciembre de 1886.

<sup>297</sup> Ley del 21 de Junio de 1887. B.L. año 1887, p. 719.

<sup>298</sup> Artículo 5°. El Subsecretario es el jefe de la oficina y tendrá la responsabilidad del servicio interno. Título II “Del Subsecretario” del Reglamento para el Ministerio del Interior, 1° de Agosto de 1886. *Ibid.*, pp. 1.029-1.030.

<sup>299</sup> *Ibid.*

la Revolución de 1891, quien desde su cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores (antes había sido Oficial Mayor de Justicia) nos relata detalladamente, desde una perspectiva interna de la administración, los diversos hechos de la revolución, el pensamiento de los principales actores, su propia actividad en el Ministerio y la de algunos de sus compañeros. Se aprecia una clara percepción y comprensión de lo que estaba ocurriendo, en el prefacio de su obra hace un interesante análisis de la revolución<sup>300</sup>.

## 11. CONCLUSIÓN

En la primera parte de nuestro estudio, pudimos apreciar la continuidad de la antigua Secretaría de la Presidencia del Reino de Chile, por encima de todas las vicisitudes y trastornos que conllevó el movimiento independentista, su triunfo y la transformación de Chile en un Estado independiente. Como es natural, sufrió algunas modificaciones. Se le cambió de nombre, empezó a dividirse, se reemplazó a gran parte de su personal. Pero la Secretaría, aquella oficina administrativa del Presidente y Jefe Superior del Gobierno, encabezada por un Secretario y con una planta categorizada de personal tras él, permaneció. Como tantas otras instituciones provenientes de la época indiana siguió su desarrollo después de la independencia. Nacida como parte de la constitución histórica, fue recogida y confirmada por las sucesivas constituciones escritas, desde 1818 hasta hoy.

La razón es bastante sencilla, la Secretaría había demostrado ser útil e imprescindible durante la monarquía y también en el breve período de la Patria Vieja. Valga la redundancia, era el elemento clave del gobierno por ministerios. Se había impuesto definitivamente y triunfalmente a todos los sucesivos gobernantes. Tan es así que en 1817 ni siquiera se cuestionó su existencia. Nadie pensó en eliminarla, el Director Supremo necesitaba de una estructura organizada que ejecutara sus decisiones y le auxiliara en su tarea de gobernar. Tampoco se la substituyó por otra institución. Para hacerlo habría sido necesaria alguna concepción alternativa de como debía ser esa oficina de reemplazo. El gobierno de O'Higgins no la tenía, ni tampoco perdió tontamente el tiempo en pensar substituir algo que era necesario y funcionaba. Simplemente se limitó a tratar de mejorar el sistema vigente, mediante la especialización de las funciones de la Secretaría original, primero en dos y posteriormente tres oficinas independientes, pero interrelacionadas entre sí. Siguió como las Secretarías de los otros países, el sistema de la distribución por materia, que en nuestro caso fue Gobierno, Guerra y Marina. La Secretaría de despacho española, que también había comenzado siendo una sola se dividió por primera vez el 11 de Julio de 1705, por decreto del Rey Felipe V. Más de mi siglo después, el artículo 22 de las Constitución aprobado por las Cortes de Cádiz en 1812 contemplaba a siete Secretarios de Despacho<sup>301</sup>.

La monarquía había montado la estructura administrativa que permitió a O'Higgins y sus sucesores gobernar desde el primer día con Secretarías y con los Intendentes. Unas y otros colaboraron eficientemente en la reorganización del Estado bajo una forma independiente. Desde allí en adelante podemos inferir que los Ministerios fueron, en cierto modo, un reflejo de la situación política del país.

En una primera etapa, se crearon las nuevas Secretarías y despachos en forma improvisada, sin plan ni organización de conjunto, lo que es típico de períodos de transición e instauración de un nuevo régimen político. Así sucedió con el Ministerio de Hacienda y los Despachos de Relaciones Exteriores y Marina. Establecidos, antes de 1820, no se pudieron organizar mediante cuerpos legales coherentes. Primaron las disposiciones aisladas, simples decretos, debido a que el país vivía una grave crisis política y en definitiva, a la caída de O'Hig-

<sup>300</sup> *Op. cit.*, n. 241.

<sup>301</sup> *Op. cit.*, n. 4, pp. 10-22.

gins en el desgobierno, situación que duró hasta 1830. A partir de entonces, se recupera la calma. Después de la batalla de Lircay, asume el gobierno como Vicepresidente José Tomás Ovalle y como Ministro Diego Portales, Ministro a la vez, del Interior y Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina, sólo no estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda.

Portales inició grandes cambios con un horizonte proveniente de la ilustración. Empezó “por casa”, con la destitución de todos funcionarios de ambos Ministerios y la pronta provisión de los destinos. Para ello seleccionó muchos funcionarios de carrera, también se preocupó de incorporar a jóvenes capaces. Pero su gran objetivo fue, como el mismo dijo, “consolidar las instituciones”<sup>302</sup>. Con ese mismo objeto, dictó el decreto-ley que organizó a los Ministerios y un decreto referido a su personal, ambos en Febrero de 1837.

Con ello se clausura la fase de transformaciones y reajustes de los Ministerios, que databa desde 1817. Se entra en una nueva etapa de estabilidad y crecimiento orgánico. No hubo mayores novedades, salvo las leyes de 1853, aprobada bajo el gobierno de Manuel Montt, que reguló al personal de los Ministerios, y la de 1871, que estableció el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Su establecimiento se debió a los graves acontecimientos internacionales ocurridos en los últimos años, tales como la Guerra con España, y al aumento de relaciones con los gobiernos extranjeros, su necesidad de conservarlas e incrementarlas.

Después de la Guerra del Pacífico, se produce un auge en la economía y del país entero, el Presidente Domingo Santa María tenía la intención de dictar una nueva ley que reorganizara a los Ministerios. Este propósito lo lleva cabo el gobierno siguiente, encabezado por José Manuel Balmaceda, con la ley del 21 de Junio de 1887 que, entre otras cosas, creó el Ministerio de Industrias y Obras Públicas. Esta ley es la demostración del florecimiento que estaba viviendo el país y marca el momento o la etapa culmine de los Ministerios.

Balmaceda con la idea de un gobierno realizador vislumbró a los Ministerios como su base de trabajo. Efectivamente, son los órganos de los cuales depende el resto del aparato administrativo<sup>303</sup>. Por ello envió al Senado en 1886, el proyecto de reorganización de los Ministerios, con el definido propósito de revitalizar a estos desgastados cuerpos administrativos. Al nuevo Departamento de Industrias y Obras Públicas se le dotó de un mayor número de empleados y se le dividió en tres secciones y no en dos a diferencia de los antiguos Departamentos.

Con la caída de Balmaceda parece detenerse el auge de los Ministerios. Está por estudiarse su papel en la república parlamentaria. Al parecer conservan su posición clave dentro de la administración, por el carácter que tienen y puesto que ocupan en el gobierno, pero su acción se ve sujeta al vaivén de las componendas partidarias. En estas condiciones es difícil que tengan una meta definida y pierden dinamismo. Los grandes logros que obtiene el país en esta etapa, en general, no se deben a la acción del gobierno.

<sup>302</sup> Oficio de Portales al General Aldunate, 1831. *El Estado de Derecho...*, *op. cit.*, n. 10.

<sup>303</sup> Del Departamento del Interior dependían o se relacionaban con el gobierno las Intendencias, el Correo, la Dirección General de Telégrafos, la Oficina Central de Estadísticas y la Oficina de Vacuna, entre otras. A través del Departamento de Relaciones Exteriores y Culto la Comisión de límites, el Arzobispado, los curas incongruos, la oficina de Inmigración y obviamente el cuerpo diplomático; del Ministerio de Justicia el Poder Judicial, la Dirección de Prisiones, la Penitenciaría, el Archivo del Gobierno, Registro Civil, Instituto Pedagógico, las Universidades, Biblioteca Nacional, el Con-

servatorio de Música, etc. Por el Ministerio de Hacienda, el Tribunal de Cuentas, la Comisión de Rezagados, la dirección del Tesoro, la Inspección de Oficinas Fiscales y otras. A través de los Ministerios de Guerra y Marina, las Fuerzas Armadas, además el Almacén del Ejército, Escuela Militar, Escuela Naval, la Academia de Guerra, Comandancia General de Marina, la Oficina Hidrográfica, etc. Y del nuevo Ministerio de Industrias y Obras Públicas dependerían, el Consejo de Enseñanza Técnica, el Instituto Agrícola, la Escuela Profesional de Niñas y la Dirección de obras Públicas creada en 1888. Lista de funcionarios públicos de 1890, F.V. V. 266, pieza 7.

En cuanto a la preparación y procedencia del personal, a la luz de lo expuesto en los capítulos respectivos y en la prosopografía, estamos en condiciones de impugnar el enjuiciamiento que hace Francisco Encina de los primeros años de vida independiente. Para el distinguido historiador “O’Higgins intentó acabar con los últimos restos del personal administrativo español, reemplazándolo por otro criollo improvisado. Los resultados fueron desastrosos. En el cuadro de desorden, ineptitud e inmoralidad que ofrece la administración pública entre 1817 y 1830, entra por mucho el factor político sobre todo después de 1823; pero la inmoralidad administrativa del gobierno de O’Higgins empezó con el cambio de personal. La honradez del Mandatario nada pudo contra la ineptitud y la inmoralidad de un personal improvisado, incompetente, perezoso y sin espíritu de deber”<sup>304</sup>.

Esta aseveración, tal vez sea aplicable a la administración en general, pero no al personal de las Secretarías. Si bien es cierto que, el Director Supremo removió completamente a los empleados de la antigua Secretaría y que Portales tuvo una preocupación principal por la idoneidad del personal de los Ministerios, en ningún caso, puede decirse que entre 1817 y 1837 haya reinado la inmoralidad y el desorden. Las Secretarías, como órganos directos del Supremo Gobierno, trabajaron en la transición y desarrollo las instituciones del Estado. Al efecto, debían contar con un personal competente. Detrás de las instituciones hay personas, verdaderos sostenedores de las mismas, quienes llevan a cabo las tareas propias de ellas.

Si se lo mira de cerca, se advierte que hubo mucho personal nuevo, sin embargo varios contaban con cierta preparación y experiencia en el campo de su respectivo Departamento, especialmente a nivel de Oficiales Mayores. El resto, la fue adquiriendo durante sus años de servicio. Por esto cuando Portales nombró nuevamente a los oficiales de los Ministerios de Interior y Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina mantuvo casi exactamente al mismo personal. En tanto, en el Departamento de Hacienda, dirigido por Manuel Rengifo, no hubo variaciones. Servía el mismo personal que venía de años anteriores y que había hecho carrera en el Ministerio. Durante los siguientes años, persiste la estabilidad del personal y con los decretos de 1837 se consagra legalmente las condiciones y preparación mínima para ingresar al servicio.

Al respecto, sería interesante un estudio más general que abarcara a las demás instituciones administrativas del Estado de Chile en la época indiana, su transición y permanencia después de la separación de la monarquía en 1817. En especial, debería investigarse el desarrollo institucional y la composición del personal.

Este último tema nos conduce al objeto central de nuestra obra, ese personaje desconocido, el “Oficial Mayor o Subsecretario”. A lo largo de su exposición, hemos visto quienes eran, sus obras, ciertos aspectos de su vida, su participación en la historia nacional y principalmente su significación en los diversos Ministerios.

A modo de conclusión, dentro de cada Ministerios, puede decirse que este empleado desempeñó el más alto cargo administrativo. Aunque se encontraba bajo el Ministro, gozaba de mayor estabilidad que él, ya que este último era de la más absoluta confianza del Director Supremo o Presidente que estuviera en ese momento en el poder. En consecuencia, el Oficial Mayor se convirtió en el máximo puesto al que un funcionario podía aspirar por sus propios méritos, se constituyó en la cima de la carrera administrativa. El Presidente aprovechaba la experiencia adquirida por los oficiales durante su desempeño en los Ministerios. Usualmente nombraba Oficial Mayor al oficial primero o jefe de sección del Departamento. Existe de hecho un respeto por la carrera funcionaria. No obstante, no faltaron oportunidades en las que el Presidente designaba a un individuo ajeno al servicio. Esto sucedió, sobre todo, en el Ministerio del Interior, en que el carácter político del Ministerio incidió para que el Presidente y sus Mi-

<sup>304</sup> *Op. cit.*, n. 58, tomo 9, p. 196.

nistros llamaran a determinado tipo de personas. Se advierte así que el funcionario netamente administrativo, como lo fue en un principio Agustín de Vial Santelices, cobró además en un carácter político, fue el caso de Abdón Cifuentes en Relaciones Exteriores, Manuel Montt en el interior y aquellos que se desempeñaron hacia finales del gobierno de Balmaceda.

En relación a su competencia y atribuciones, el Oficial Mayor era el Jefe de la oficina y responsable de su buen funcionamiento. Aquí también notamos un gran cambio en comparación con la Secretaría del Reino de Chile y el papel que desarrollaba su Secretario don Judas Tadeo Reyes. Muchas de sus funciones fueron traspasadas a los Oficiales Mayores, sobre todo aquellas que decían relación con la marcha interna de la oficina. La razón de ello fue dada en su oportunidad. Apuntaba a la estabilidad de estos empleados, que les permitió contar con un mejor entendimiento del trabajo y ejercer una buena supervisión sobre la labor del resto de los funcionarios. Todo lo cual escapaba a los Ministros, cuya permanencia en los cargos era mucho menor, característica que se acentuó más a principios del nuevo régimen y posteriormente bajo la administración de Santa María y Balmaceda. Sólo podían dedicarse a las tareas políticas, dejaban y confiaban el trabajo administrativo en sus Oficiales Mayores, quienes también los asesoraban en las otras áreas, pues gozaban de un probado crédito. Los Oficiales Mayores, adquirieron una gran experiencia, y en caso que estuviera falto de ella, contaban a su vez, con la presencia del oficial primero o del jefe de servicio. Estos, como sus subordinados y más directos colaboradores lo auxiliaban en su desempeño.

Otro factor que influyó en su permanencia en el destino, fue que normalmente estaban ajenos a los vaivenes de la política y de las contingencias históricas que afectaron a nuestro país durante el siglo pasado. Sólo excepcionalmente los Oficiales Mayores fueron removidos en tales circunstancias<sup>305</sup>. Aunque muchos de ellos se desempeñaron como diputados o posteriormente tuvieron una brillante carrera política, mientras estuvieron en el cargo cumplieron eficientemente sus funciones, al igual que la generalidad de los oficiales de la administración.

En definitiva, el Oficial Mayor terminó por convertirse en el nexo entre el poder político representado por el Ministro y la administración, el servicio u oficina, de quien era su jefe. Su labor era hacer del Ministerio un instrumento eficiente, para llevar adelante y realizar los planes gubernamentales que el Ministro debía ejecutar. Ocupaba una posición intermedia. Una demostración de ello y de la estabilidad institucional de que gozaron, fue la forma en que el Presidente conformaba por primera vez su gabinete. En esa ocasión firmaba, junto con éste, el nombramiento del Ministro del Interior. El decreto lo suscribía el Oficial Mayor del Ministerio del Interior y, en su defecto el de Justicia, manifestación de la continuidad del sistema institucional vigente.

En cuanto a la clase de personas que ocuparon el cargo de Oficial mayor o Subsecretario en cada Ministerio, varía de acuerdo a la Secretaría que se tratase.

Bajo la monarquía, tenemos las figuras de Ignacio Andía y Várela, Agustín Vial y Manuel Joaquín Valdivieso. Revisando sus biografías se comprueba que los tres fueron personajes ilustres, el primero como funcionario público y artista y los otros dos como destacados patriotas y hombres públicos. Además, sirvieron en el cargo de oficial primero o Mayor por un tiempo bastante largo, con una media superior a los diez años. Es más, se mantuvieron en la administración hasta avanzado el siglo XIX.

En el caso de las personas que iniciaron su carrera durante el siglo XIX, específicamente a partir de 1817, debemos hacer una distinción. Como se adelantó en la introducción, se podrá observar la existencia de dos clases de sujetos que sirvieron esta plaza, la que generalmente

<sup>305</sup> Uno de esos casos fue el de Ángel Prieto y Cruz. Oficial Mayor del Ministerio de Justicia, quien en 1851 fue separado de su empleo por par-

ticipar en la conspiración y revolución de ese año. Ver su nota biográfica.

guarda relación con el Ministerio en el cual estuvieron. Podemos decir que, por una parte tenemos a aquellos que desarrollaron una carrera como funcionario propiamente tal, ya sea en la Secretaría o en otro órgano de la administración pública, siendo el cargo de Oficial Mayor el último peldaño de ella o uno muy importante. Dentro de este tipo de personas se insertan principalmente los Oficiales Mayores del Ministerio de Hacienda, Guerra y Justicia. Claros ejemplos fueron Bartolomé Mujica, José Manuel Calderón, Ramón Vega, Emilio Bello Dunn, José Manuel Hurtado o José Raymundo del Río, por nombrar sólo algunos<sup>306</sup>. En el segundo grupo, en contraste, están aquellos para los cuales el ser Oficial Mayor significó sólo otro paso más en su carrera, dirigida fundamentalmente a la política. Por lo que su permanencia fue relativamente corta. A pesar de ello, no se le debe restar relevancia, pues normalmente constituyó el trampolín para acceder posteriormente a algún Ministerio. En su cargo de Oficial demostraron su valer, adquirieron conocimientos y sobre todo la experiencia de lo que implicaba materialmente dirigir un Departamento de Gobierno. En esta clase encontramos principalmente a aquellos que sirvieron en el Ministerio del Interior, como fue el caso de Manuel Montt, Ramón Luis Irrazábal, José Victorino Lastarria y Domingo Santa María, éste último de Justicia.

Muy relacionado con lo anterior, fue la estabilidad y duración de estos empleados en sus puestos de Oficiales Mayores. Se aprecian claras diferencias en la duración de estos funcionarios en sus plazas variaba el Ministerio que se tratase. En el de Guerra, Marina y Hacienda había una gran estabilidad en los cargos, ocurría algo similar, aunque no al mismo nivel, en el de Justicia y también, en parte, en el de Relaciones Exteriores. Debido a la tardía creación del Ministerio de Obras Públicas, no se puede decir nada. De todos modos, podríamos incluirlo con los anteriores, en atención a que sólo tuvo dos Subsecretarios en los cinco años que abarca nuestro análisis, el segundo de ellos asumió sólo en las postrimerías del Gobierno de Balmaceda en el año 1891.

Distinto es lo que sucede en el Ministerio del Interior, en el cual había una mayor movilidad de personas que sirvieron en el puesto de Oficial Mayor, a quienes en el transcurso de un par de años o a veces menos se les designaba en otro cargo de mayor relevancia. Un par de ejemplos son Manuel Montt y Ramón Irrazábal, anteriormente mencionados. Al cabo de un tiempo, fueron designados Ministros. Sin embargo, se aprecia un cambio a mediados de la década de 1840. Durante la presidencia del General Bulnes y a partir de Vicente Bascañan la permanencia de estos funcionarios en sus cargos es mayor, como sucedió con Ramón Briseño, José Manuel Novoa, José Antonio Soffia, entre otros.

En este contexto, y haciendo un análisis un poco más fino, se puede determinar que durante el siglo pasado hubo uno o dos Oficiales Mayores que por su permanencia en el cargo llegaron a convertirse en el eje del Ministerio en el cual prestaron sus servicios. Tal es el caso de Guillermo Vega y después la de Cirilo Vigil en el Ministerio de Guerra. Este último ejerció, por más de veinticinco años el empleo de Oficial Mayor. En Marina sucede algo parecido con José Manuel Calderón y Alejandro Andonaegui. En Justicia con José Manuel Hurtado y Fanor Velasco. En la Secretaría de Hacienda aunque debido a la gran estabilidad de sus Oficiales Mayores es más difícil determinarlo, destaca enormemente la figura de José Raymundo del Río y, en cierta medida, la de Ejidio Jara. En el Ministerio del Interior, Ignacio Torres y por sobre todo José Antonio Soffia. Y finalmente en el de Relaciones Exteriores, antes de desgajarse, la de Andrés Bello y posteriormente la de Domingo Gana.

<sup>306</sup> Esta característica dificultó la búsqueda de sus biografías, pues si aparecieron en los Diccionarios Biográficos o en otras obras de esta

índole, no fue precisamente por su brillante carrera funcionaría.

Con la guerra civil de 1891 entra en crisis la estabilidad. La relación con el Presidente de la República se tomó más estrecha, y cobró una mayor dimensión política. A principios de ese año, el Presidente Balmaceda cambió a la mayoría de los Subsecretarios. Los nuevos ocupantes de estos destinos, permanecieron sólo mientras Balmaceda se mantuvo en el poder, y fueron removidos al ser depuesto el Presidente. Pero aquello afectó también al resto del personal. Durante los años siguientes, los nuevos Subsecretarios, siguieron gozando, de una permanencia excepcional, y al parecer adquirieron mayor relevancia en el andamiaje de los Ministerios.

Para terminar, esta investigación ha sacado a la luz papel que cumplieron estos personajes, generalmente, pasados por alto en los estudios sobre los Ministerios. La bibliografía disponible, sólo aborda los cambios de gabinete ministerial que ocurrieron en tal o cual gobierno, sin atender al resto de los funcionarios que los componían, ni menos a la estructura de las oficinas. Así por ejemplo, se destaca la labor que el Ministro Rengifo efectuó en el Ministerio de Hacienda, pero nadie señala que en esos momentos el Oficial Mayor y, por tanto quien secundaba al Ministro, era José Raymundo del Río, quien estuvo en el cargo por más de veinte años, llegó a tener una experiencia incomparable.

Por último, no se debe olvidar que la clave del gobierno por Ministerio, es el personal de estas oficinas. Para llevar a cabo la práctica de cualquier medida, según se dijo anteriormente, se debe contar con un personal eficiente que haga posible y lleve a cabo su ejecución. Asimismo es capital el funcionamiento interno de las diversas oficinas y órganos dependientes del Ministerio. De lo contrario, cualquier política se vería entorpecida, con una gran dificultad o imposibilidad de ser llevada a la práctica.

Llegamos así al final de nuestro trabajo. En él se expuso al lector la naturaleza, estructura y significación del gobierno por Ministerios. El asentamiento de la antigua Secretaría de la Presidencia en el Estado de Chile, una vez separada de la monarquía, su desarrollo posterior, división en Departamentos y la importancia del personal. Esta oficina que se instauró tímidamente en el último cuarto del siglo XVIII, con sólo tres funcionarios, no ha hecho sino crecer progresivamente a lo largo de los siglos XIX y XX. En efecto, responden a una estructura administrativa cuya vitalidad y funcionamiento permanece plenamente vigente y en la que el Subsecretario probablemente sigue teniendo un rol protagónico. No obstante, debemos preguntarnos si esta forma de gobierno seguirá por mucho tiempo más.