

ORÍGENES DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL FISCO EN CHILE:  
 ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS PREVIOS A LA  
 CREACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO EN 1933  
 [Sources of the judicial defense of the state treasury (fisco) of Chile: historical-  
 juridical background before the creation in 1933 of the  
 Chilean State Defense Council]

Alejandro PREUSS LAZO\*  
 Universidad de la Frontera, Chile

RESUMEN

En el presente trabajo se analizan los principales antecedentes históricos y jurídicos que permitieron sentar las bases de la creación del Consejo de Defensa del Estado, como un organismo descentralizado e independiente que hoy tiene a su cargo la defensa en juicio de los intereses patrimoniales del Fisco. Los acontecimientos más relevantes que marcaron la génesis de dicho Consejo, se fundan –principalmente– en la crisis económica del salitre iniciada a finales del siglo XIX, la confusión permanente para determinar cuál era el órgano que debía asumir la defensa judicial del Estado, y también en la desventaja en que se encontró este último frente a la creciente judicialización de pleitos contra los particulares, quienes contrataban a políticos e influyentes abogados de la época en contraposición a la precariedad del servicio judicial fiscal.

PALABRAS CLAVE

Consejo de Defensa Fiscal – defensa judicial – Fisco – privilegios procesales

ABSTRACT

This work analyzes the main historical and legal antecedents that allowed laying the foundations for the creation of the State Defense Council, as an autonomous and independent body that today is in charge of defending the patrimonial interests of the Treasury. The most relevant events that marked the genesis of this Council are based –mainly– on the nitrate economic crisis that began at the end of the 19th century, the permanent confusion to determine which body was to assume the judicial defense of the State, and also the latter was at a disadvantage in the face of the increasing judicialization of lawsuits against individuals, who hired politicians and influential lawyers of the time as opposed to the precariousness of the fiscal judicial service.

KEY WORDS

Fiscal Defense Council – judicial defense – Treasury – procedural privileges

RECIBIDO el 3 de febrero de 2021 y ACEPTADO el 21 de abril de 2021

---

\* Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales, Universidad de la Frontera, Avenida Francisco Salazar 01145, casilla 54-D, Temuco, correo electrónico: alejandro.preuss@ufrontera.cl ORCID 0000-0003-4198-6470.

## INTRODUCCIÓN

Para determinar la génesis de la organización de la defensa judicial de los intereses patrimoniales del Estado, es necesario revisar las fuentes históricas y jurídicas que sentaron sus bases, ya que nuestra doctrina se ha centrado principalmente en el estudio de los denominados *privilegios procesales del Fisco*<sup>1</sup>, y su reconocimiento en distintos cuerpos legales.

En este trabajo se intenta demostrar cómo se organizó la defensa judicial del Fisco antes de la creación del Consejo de Defensa Fiscal de 1933, cuáles fueron las primeras normas que sentaron las bases de dicho organismo, y que, como consecuencia de su creación, se establecieron además los primeros privilegios procesales a favor del Fisco.

A lo largo de nuestra historia, y en especial de nuestra historia jurídico administrativa, no ha sido fácil determinar quién o cuál organismo debe representar y/o defender judicialmente al Estado, cuando éste asume la calidad de parte en un proceso judicial. Tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, han coexistido múltiples normas, provocando una confusión –tanto para los particulares como para los mismos órganos estatales– sobre cuál era la regulación a la cual debía someterse el Estado en cuanto sujeto procesal, antes de la creación del Consejo de Defensa del Estado<sup>2</sup>.

Esta multiplicidad de normas, que se genera principalmente por la crisis económica que afectó al norte de nuestro país a finales del siglo XIX, provocada principalmente por la baja exportación del salitre, y que desencadenó graves problemas sociales y económicos, obligaron al Estado a regular una política de expropiación de las salitreras, mediante una serie de normas territoriales en la Región de Tarapacá, regulatorias de la actividad jurisdiccional, como también de su propia defensa judicial frente a los particulares.

Esta crisis, que obligó al Estado a enfrentar un sinnúmero de litigios contra particulares, muchos de éstos con gran poder económico, dejó al descubierto las deficiencias y desventajas procesales de la defensa fiscal, todo lo cual motivó la dictación de una serie de normas que tuvieron por objeto reorganizar la defensa judicial del Estado, que se radicó en nuevo organismo, el Consejo de Defensa Fiscal, creado en 1933, al mismo tiempo que se regularon los primeros privilegios procesales a favor del Fisco, como la competencia territorial y el aumento de plazos a su favor.

Un primer alcance –para efectos de determinar el ámbito de la defensa judicial–

---

<sup>1</sup> Para Romero Seguel, constituyen las prerrogativas en las que la ley o la jurisprudencia de nuestros tribunales han optado por beneficiar a la Administración en su posición como parte de un proceso judicial, ver ROMERO, Alejandro, *Algunos privilegios procesales de la administración del Estado en la litigación civil (dos mecanismos para su atenuación o supresión)*, en ARANCIBIA, Jaime; MARTÍNEZ, José Ignacio; ROMERO, Alejandro (eds.), *Litigación pública* (Santiago, 2011), pp. 437-465. En este mismo sentido, FERRADA, Juan Carlos, *Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno*, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral*, 20 (2007), pp. 69-94.

<sup>2</sup> Según el artículo 2° del D.F.L. N° 1, de 07-08-1993, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, “*El Consejo de Defensa del Estado tiene por objeto principalmente la defensa judicial de los intereses del Estado*”.

corresponde a la regulación del Estado en su carácter de persona jurídica dotada de un patrimonio propio. En otras palabras, cómo se relaciona el Estado con los particulares en el campo de sus asuntos patrimoniales cuando se ve enfrentado a un litigio que debe resolverse ante un órgano jurisdiccional. Como plantea Gutiérrez<sup>3</sup>, “en la actualidad el problema se centra en torno a si se puede hablar propiamente de una personalidad jurídica del Estado, o en realidad la personificación consiste en un instrumento meramente técnico destinado a permitir la actuación de una de sus partes o facetas —la Administración Pública— en el tráfico jurídico”. Sin embargo, determinar la personalidad jurídica del Estado, y particularmente del Fisco, no es un problema nuevo, por el contrario, es de larga data en Chile, por ello se hace necesario acudir a los antecedentes histórico-jurídicos sobre la materia.

### I. ORIGEN DEL FISCO

Desde el ámbito administrativo, al tener nuestro país una legislación de influencia hispana, desde la época de la Colonia el tratamiento que tuvo el Estado —en cuanto a sus asuntos patrimoniales— deriva de la concepción romana del *Fiscus*, cuya naturaleza jurídica, sin embargo, es debatida entre los tratadistas de derecho romano. Una de las grandes discusiones se centró en la regulación del patrimonio público en Roma, que estaba formado por los ingresos del Estado y confiado al soberano, a quien se reconocía como su dueño, pero que se transmitía a su sucesor. Como resultaba muy difícil de separar el patrimonio propio del soberano del patrimonio fiscal, se concibió que el patrimonio estatal debía estar adscrito a una regulación especial, como un sujeto distinto, titular de derechos y obligaciones.

Como una forma de garantizar a los súbditos que el poder omnipotente de la autoridad, en este caso los emperadores, no abusara del patrimonio estatal, los juristas de la época idearon que este último se separase del monarca, creándose así “una persona moral que, adjunta al soberano, devenía centro de imputación jurídica de aquellas relaciones entre Estado y súbdito con un contenido económico o pecuniario, y sometidas al derecho privado, y de conocimiento de los tribunales, de producirse una controversia a su respecto. De este modo, y puesto que las leyes no concedían protección al individuo frente a la actuación del soberano o de sus diversos ministros o funcionarios, fue que se reparó en que ciertas relaciones jurídicas entre aquellas autoridades y los súbditos —que deberían haber sido sometidas más bien al derecho público— por contener un objeto pecuniario, no se diferenciaban mucho de las relaciones propiamente entre privados, entre particulares, y dado que los tribunales tenían competencia para conocer de las contiendas entre particulares, se buscó esa fórmula del *Fisco* —en tanto persona jurídica privada, particular, sometida —entonces— a la posibilidad de ser llevada ante los tribunales (como un sujeto privado cualquiera), e incluso ser condenada”, como describe Soto Kloss<sup>4</sup>. También en Alemania, como una manera de contrarrestar el poder

---

<sup>3</sup> GUTIÉRREZ, José Ramón, *El presupuesto procesal de la capacidad procesal en las personas jurídicas, en especial de las de Derecho Público*, en *Revista Chilena de Derecho*, 36/2 (2009), pp. 245-279.

<sup>4</sup> SOTO, Eduardo, *Sobre el origen de la “Teoría del Fisco” como vinculación privatista del príncipe*, en *Revista de Derecho Público* [en línea], 12 (1971) pp. 63-95.

absoluto del príncipe, se reconoció al *fiscus* como una ficción por medio de la cual “el patrimonio público no pertenecía ni al Estado soberano ni al Príncipe sino que a una persona jurídica distinta”<sup>5</sup>. Posteriormente, en España también se empleó la voz *fiscus* para reconocer el patrimonio o hacienda del Estado y, como sintetiza Blanch<sup>6</sup>, “esta concepción es dominante en la jurisprudencia clásica, que presenta al fisco como un ente que actúa y quiere, propietario, acreedor y deudor, y parte en el proceso”.

En opinión de Arturo Alessandri “el Fisco es una persona jurídica como una sociedad anónima cualquiera en que el Presidente de la República o el Poder Ejecutivo es simplemente el gerente que administra i maneja los intereses de esa sociedad. Esta sociedad, como cualquiera persona jurídica, es capaz de poseer o adquirir bienes, de adquirir derechos i cambiar obligaciones. Pero no todos los intereses del país, de la Nación, están vinculados a esa persona jurídica que se llama Fisco. El Fisco es solo un anillo, un rodaje de ese complicado organismo que se llama la Nación i pocas veces los intereses fiscales están en pugna con los intereses nacionales, debiendo entonces ceder el paso estos a aquéllos, porque es mas sagrado el alto interés del todo que el de uno solo de sus componentes”<sup>7</sup>.

Difícil resulta entonces concebir un concepto de Fisco<sup>8</sup>, toda vez que nuestra legislación nada dice al respecto. Si bien el artículo 547 del Código Civil reconoce al Fisco como una persona jurídica de derecho público, sólo se encuentran referencias diseminadas en distintos cuerpos normativos, y que más bien se refieren a la actividad del Fisco, ya sea de manera judicial o extrajudicial, siendo la primera objeto de este estudio<sup>9</sup>.

## II. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

Como se podrá advertir a lo largo de este trabajo, nuestro legislador ha tratado de manera confusa los términos *representación* y *defensa*, para referirse indistintamente a la defensa que debe tener el Fisco en juicio, de acuerdo a la regla general que establece el actual artículo 6° del Código de Procedimiento Civil<sup>10</sup>. Sin embargo, aunque esta evolución conceptual ha transitado hasta la

<sup>5</sup> VICENTE, Enrique, *El régimen jurídico del Fisco chileno* (Santiago, 1937), p. 25.

<sup>6</sup> BLANCH, José María, *Régimen jurídico de las fundaciones en derecho romano* (Madrid, 2007), p. 49.

<sup>7</sup> ALESSANDRI, Arturo, *Constitución de la propiedad salitrera Discurso pronunciado por el honorable diputado por Curicó don Arturo Alessandri en las sesiones de 24, 30 i 31 de agosto de 1904* (Santiago, 1906), p. 59.

<sup>8</sup> Para Rodríguez Mejía es el “órgano del Estado encargado de obtener los ingresos de aquél para la integración de la hacienda pública, la administración y la disposición de tales bienes”. Ver RODRÍGUEZ, Gregorio, *El Fisco*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 106 (2003) pp. 95-114, [visible en internet: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>]

<sup>9</sup> El Código Civil, en su artículo 547 se limita a señalar que “[inc. 1°] *Las sociedades industriales no están comprendidas en las disposiciones de este título; sus derechos y obligaciones son reglados, según su naturaleza, por otros títulos de este Código y por el Código de Comercio.* [inc. 2°] *Tampoco se extienden las disposiciones de este título a las corporaciones o fundaciones de derecho público, como la nación, el fisco, las municipalidades, las iglesias, las comunidades religiosas, y los establecimientos que se costean con fondos del erario: estas corporaciones y fundaciones se rigen por leyes y reglamentos especiales.*”

<sup>10</sup> La redacción original que tenía el artículo 7° de la edición de 1902 (hoy artículo 6°) se

consagración de la garantía constitucional reconocida en el artículo 19 N° 3 de nuestra Carta Fundamental, que dispone que “*toda persona tiene derecho a defensa jurídica [...]*”, no ha sido pacífica ni ha estado exenta de discusiones a lo largo de nuestra historia, tomando como referencia los acontecimientos económicos, históricos, y políticos que generaron los cambios legislativos en esta materia.

La defensa judicial del Fisco en Chile, si bien nace de manera confusa —con instituciones y normas de corta vigencia— tuvo una evolución histórica fuertemente relacionada con nuestra legislación procesal orgánica y funcional desde mediados del siglo XIX, época en la cual se toma como punto de partida la Constitución de 1823, seguida —principalmente— de la Carta Fundamental de 1833 y de la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875. Posteriormente se dictaron una serie de leyes y decretos complementarios, entre los que destacan el decreto supremo N° 2.629 de 1895, que creó el Consejo de Defensa Fiscal, antecesor del actual Consejo de Defensa del Estado, y la Ley Orgánica del Consejo de Defensa Fiscal de 1933, normas que sentaron las bases —en su época— de la defensa judicial del Fisco, radicada actualmente en el Consejo de Defensa del Estado, de acuerdo al D.F.L. N° 1 del Ministerio de Hacienda, de fecha 28 de Julio de 1993.

Hoy en día, la defensa judicial del Fisco corresponde al Consejo de Defensa del Estado, organismo que tiene como principal misión resguardar los intereses patrimoniales del Estado en el contexto judicial. Así lo declaró su presidenta doña María Eugenia Manaud Tapia, en la cuenta pública del año 2018, destacando que “la defensa del patrimonio público constituye el principal producto institucional y su resultado da cuenta de los logros alcanzados en acciones de indemnización de perjuicios, recuperaciones de bienes nacionales de uso público y bienes estatales, reclamación por juicios de expropiación y juicios laborales, entre otros”<sup>11</sup>. Empero, el camino para llegar a esta institucionalidad no ha sido fácil ni ha estado exento de trabas, sobre todo por los conflictos socioculturales que, a pesar de su corta historia, ha debido enfrentar nuestro país.

### III. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS PREVIOS A LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO EN 1933

#### 1. Las constituciones de 1823 y 1833

Las primeras disposiciones procesales sobre la defensa judicial del Estado, se remontan a la Constitución de 1823, que dispuso la organización del Poder Judicial de manera jerarquizada. Señalaba en su artículo 143 que “*la primera magistratura judicial del Estado es la Suprema Corte de Justicia*”, compuesta por cuatro ministros, un presidente y el procurador nacional. A este último le correspondía —entre otras funciones— “*representar en todos los negocios públicos*” y, además ser parte en todos los

---

ha mantenido sin modificaciones: “*El que comparezca en juicio a nombre de otro, en desempeño de un mandato o en ejercicio de un cargo que requiera especial nombramiento, deberá exhibir el título que acredite su representación*”.

<sup>11</sup> Balance de Gestión Integral del Consejo de Defensa del Estado, (2017) p. 11, [visible en internet: [www.dipres.gob.cl/597/articles-172566\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-172566_doc_pdf.pdf)]

negocios públicos y fiscales en la moralidad nacional; en la policía moral de la jerarquía eclesiástica; en la reclamación sobre los abusos respecto de los pueblos y personas; y en cuanto pertenezca al mejor orden público, teniendo el derecho de petición y consulta ante todos los poderes supremos y ante todos los tribunales del Estado. Sin embargo, el artículo 114 de la Constitución de 1823 dispuso que *“una lei especial determinará la organización y atribuciones de todos los tribunales y juzgados que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”*.

Dicho mandato constitucional trajo como consecuencia la dictación del Reglamento de Administración de Justicia de 1824, que reguló la competencia de los tribunales de primera y segunda instancia, así como los procedimientos civiles, criminales y de hacienda. Por su parte, la Constitución de 1833, de acuerdo a su artículo 3° transitorio<sup>12</sup>, si bien mantuvo la misma organización del Poder Judicial que la Constitución de 1823, sirvió de base para las posteriores reformas legales respecto de la administración de justicia. Como afirma Pantoja *“la estabilidad de que gozó esta Carta Fundamental hará que desde 1833 en adelante el país cuente con un paisaje administrativo consolidado, contra cuyo escenario se gestarán las transformaciones estructurales que darán rostro a la Administración Pública del país hasta hacerla lo que es hoy día, en una secuencia que discurre a lo largo de los años, recogiendo el sentir de la ciudadanía ante la vivencia societaria y adaptándose a ella en el ámbito de lo social y lo económico”*<sup>13</sup>.

Como se puede advertir, ni la Constitución de 1833 ni el citado Reglamento Administración de Justicia de 1824, regulaban la defensa judicial del Fisco, lo que llevó a cuestionarse acerca de quién debía representar y quién debía defender judicialmente los intereses del Fisco, vale decir, los intereses patrimoniales del Estado. Era tal la confusión, que la Corte Suprema, a través de un auto acordado dictado el 16 de diciembre de 1845, en respuesta a un reclamo efectuado por el Fiscal de Hacienda respecto del retardo en la defensa de algunas causas sobre su ramo, advirtió que las dificultades que se suscitaren durante las secuelas de las causas, debían ser resueltas por los jueces que de ellas conocen, haciendo intervenir, bien al agente fiscal, bien a los jefes de oficinas de Hacienda, según el caso lo requiera. Este auto acordado fue mandado a cumplir por una Circular del Gobierno de fecha 22 de noviembre de 1847, decretándose lo siguiente: *“1° Los Ministros de la Tesorería o sus tenientes son obligados a promover y defender todas las causas fiscales en materia civil, excepto aquellas que nazcan de asuntos confiados especialmente a otra oficina en la que los jefes de éstas deberán representar al Fisco.*

*2° En los pueblos donde hubiere fiscales o agentes, los jefes de oficinas de Hacienda serán obligados a iniciar y seguir las causas procedentes de operaciones o negocios propios de su oficina. Podrán, no obstante, requerir el auxilio del Ministerio Público, ya sea para la iniciación, ya para la sustanciación de estas mismas causas en todos aquellos casos en que por la naturaleza de las cuestiones ventiladas no pudieren expedirse con acierto.*

*3° En los asuntos no comprendidos en el artículo anterior, los fiscales o sus agentes deberán*

<sup>12</sup> Dicha norma señala que *“Interin no se dicte la lei de organización de tribunales y juzgados, subsistirá el actual orden de administración de justicia”*.

<sup>13</sup> PANTOJA, Rolando, *La organización administrativa del Estado* (Santiago, 1998), p. 12.

*bacer las defensas del Fisco en todos los pleitos que contra él se promovieren y deducir las acciones que le correspondan. Los jefes de oficinas de Hacienda suministrarán en estos casos al Fiscal de todos los datos y antecedentes de que tuvieren conocimiento, e informarán en la causa siempre que aquel funcionario lo pidiere.*

4° *Los Intendentes decidirán las dudas que se suscitaren sobre si corresponde a los agentes fiscales o a los Ministros o a sus tenientes iniciar las acciones o salir a la defensa de los pleitos que se entablaren contra el Fisco*<sup>14</sup>.

## 2. Desorganización administrativa y judicial

La insuficiente regulación legal en esta materia, sumada a los problemas administrativos y económicos del Estado, acentuados en el norte del país, principalmente como consecuencia de la crisis producida por la baja en la venta y exportación del salitre y otros minerales, que constituía la actividad económica más importante del país, impulsó al Estado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a una política de expropiación de las salitreras, mediante la dictación —principalmente— de una serie de normas regulatorias de la actividad jurisdiccional<sup>15</sup>.

En materia de reorganización del sistema administrativo y judicial, se dictó la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875, que dejó sin efecto el Reglamento de Administración de Justicia de 1824, la cual tiene su génesis en la necesidad de regular principalmente el Poder Judicial. Según señala el mensaje de dicha ley, “antes de fijar las reglas a que el Poder Judicial debe sujetarse en el ejercicio de sus funciones, es menester constituir ese poder y señalarle la esfera de sus atribuciones. Punto de partida necesario para la ley que ha de establecer el sistema de enjuiciamiento es, pues, la que cimienta y organiza el Poder Judicial”<sup>16</sup>.

Luego de la dictación de la ley orgánica en referencia, para su aplicación se requería necesariamente de una dotación no tan sólo de jueces dispuestos a asumir estas funciones, sino que además se necesitaba personal especializado para formar parte de esta nueva organización, especialmente de abogados, ya que su artículo 38 autorizó al presidente de la República para crear juzgados de letras en los departamentos que tuvieren más de 30.000 habitantes, siempre que fuere solicitado por la respectiva Corte de Apelaciones o que ésta informare favorablemente sobre su creación. Como señala Armando de Ramón, los abogados “se reclutaron entre los elementos sociales medios, tanto originarios de las provincias como de Santiago y Valparaíso, escogiéndolos entre los que

<sup>14</sup> VÉLEZ, Ricardo, *Recopilación de leyes, decretos y circulares referentes a la recaudación e inversión de fondos públicos vigentes en 1889, recopiladas, clasificadas y anotadas, de orden del Supremo Gobierno* (Santiago, 1889), p. 292.

<sup>15</sup> Donoso Rojas destaca que “La propuesta se comprende en la lógica económica de su época, sustentada en la aplicación de políticas de efecto inmediato, y no en fórmulas basadas en supuestos. Entendiéndolo desde una óptica liberal, la función del Estado como orientador del mercado se sostuvo en un racionalismo que buscaba, en un mercado desregulado, maximizar ganancias y minimizar sus pérdidas”, en DONOSO, Carlos, *Una región rica, fértil y abandonada: economía, cultura y sociedad en Tarapacá (siglos XVI-XX)* (Tarapacá, 2017), p. 333.

<sup>16</sup> VARAS, Luis y GARCÍA, Víctor, *La ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 15 de octubre de 1875, y las disposiciones que la modifican y complementan* (Santiago, 1940), p. 3.

tenían alguna experiencia administrativa o judicial. Entre éstos se encontraban los abogados que habían hecho una interesante práctica actuando como jueces en los territorios que el ejército de Chile ocupó durante aquella Guerra y como asesores letrados de los tribunales militares que se constituyeron con el mismo motivo<sup>17</sup>, destacando –entre otros– Enrique Astorga Aranís, Manuel Egidio Ballesteros Ríos e Ismael Cuevas Ovalle.

Respecto a la defensa judicial del Fisco, la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones de los Tribunales creó el Ministerio Público<sup>18</sup>, órgano dotado de funciones administrativas y judiciales. En lo que se refiere a estas últimas, actuaba, según la naturaleza de los negocios, como parte principal, como tercero o como auxiliar del juez. Sin embargo, su artículo 267 reconocía expresamente que es “*independiente de los tribunales de justicia acerca de los cuales es llamado a ejercerlas. Puede, en consecuencia, defender los intereses que le están encomendados en la forma que sus convicciones se lo dicten, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a la ley*”.

En los tribunales superiores de justicia, el Ministerio Público era ejercido por un fiscal, y en los Juzgados de Letras, por oficiales denominados promotores fiscales, pudiendo intervenir cuando lo juzgaran conveniente a los intereses que estaban encargados de defender. Sin embargo, el Ministerio Público no era propiamente un organismo defensor de los intereses del Fisco, puesto que también dicha ley contempló a los defensores públicos, quienes debían ser oídos en los juicios suscitados entre un representante legal y su representado, en los actos de los incapaces, y, en general –según el artículo 295 N° 3 de la ley en referencia– en todo negocio respecto del cual las leyes prescriban expresamente la audiencia o intervención del ministerio de los defensores públicos o de los parientes de los interesados.

Empero, para llevar a cabo estas reformas, el Estado no contaba con el presupuesto necesario<sup>19</sup> principalmente porque había llegado a su fin la bonanza del salitre y afloraron grandes problemas sociales y económicos<sup>20</sup>, ya que, además, las

<sup>17</sup> DE RAMÓN, Armando, *La justicia chilena entre 1875 y 1924* (Santiago, 1989), p. 18.

<sup>18</sup> El mensaje de dicho proyecto de ley señala: “Habíase querido establecer en esta parte, mediante la creación de empleados superiores a cuyo nombre y bajo cuya dirección obraran otros subalternos, cierta dependencia y subordinación que hubiera dado unidad y cohesión a este ramo del servicio público. Una nación que ofrece en otras materias modelos acabados a los legisladores nos presentaba el ejemplo de semejante organización. Pero, sin entrar a apreciar las ventajas que en Francia puede ofrecer este sistema, para lo cual carecemos de datos semejantes, ha parecido que semejante unidad, difícil de alcanzar en la práctica, entorpecería y retardaría considerablemente el servicio y debilitaría en los oficiales subalternos del Ministerio Público el sentimiento y el estímulo de la propia responsabilidad”.

<sup>19</sup> Hacia 1876, el precio mundial del cobre había sufrido una merma del 20%, las exportaciones cupríferas de Chile habían menguado un 16% y las exportaciones de plata eran un tercio de las efectuadas en 1874. En 1877, condiciones meteorológicas adversas destruyeron caminos y vías férreas, y devastaron los cultivos y el ganado, por lo que se contrajeron las exportaciones de trigo y harina. Ver PASTÉN, Roberto, *La economía política del déficit fiscal en el Chile del siglo XIX*, en *Revista de la CEPAL*, 121 (Santiago, 2017), pp. 170-185.

<sup>20</sup> BRAVO, Bernardino, *Por la razón o la fuerza: El Estado de Derecho en la historia de Chile*, (Santiago, 1996), p. 108. Para este autor “se inicia así el reflujo del Estado legalista de derecho.

acciones de los capitalistas ingleses – llamadas combinaciones salitreras<sup>21</sup>– provocaron graves problemas de ingresos para el Estado, puesto que acordaron reducción de la producción para mejorar el precio y, al haber menores exportaciones el Estado recibía menos impuestos<sup>22</sup>. Mediante estas combinaciones, si bien se lograba subir los precios, tenían el efecto indeseado de favorecer la producción de sustancias nitrogenadas competitivas que afianzaban su posición en el mercado a expensas del salitre chileno. Por otro lado, el monopolio de las salitreras en manos de extranjeros –especialmente ingleses– era un fenómeno que se repetía también respecto de los ferrocarriles ubicados en el norte de nuestro país, cuyas altas tarifas provocaban serios daños a la economía, especialmente en sectores como la agricultura y la minería, que se agravó a causa de la decadencia de la industria azucarera en Europa y la consiguiente disminución en el consumo del salitre<sup>23</sup>.

### 3. Conflictos por la regulación de la propiedad del salitre

Como consecuencia de los problemas con el salitre, el gobierno se enfrentó a la cuestión fundamental de cómo reconstituir la propiedad de la industria, especialmente del salitre, y utilizar para el beneficio de Chile esta fuente natural única<sup>24</sup>, lo que no estuvo exento de conflictos judiciales, especialmente con los inversionistas extranjeros. Chile adquirió entonces el monopolio mundial de la exportación de salitre e impuso en la región un modelo económico que determinaría, en las décadas siguientes, el carácter de la relación entre el Estado y el capital privado. En efecto, la empresa privada y, cada vez con mayor fuerza, el capital extranjero, controlarían la principal fuente de ingresos (por concepto de impuestos y derechos de exportación) del Fisco chileno. A cambio de ello, el Estado se constituía en garante de las condiciones políticas y sociales necesarias para el desarrollo de la inversión y la producción privada, prácticamente sin restricciones ni mecanismos de regulación<sup>25</sup>.

No del Estado de derecho como tal, sino de esta forma concreta de realizarlo, mediante la constitución y las leyes”.

<sup>21</sup> La formación de la primera Combinación obligaba a un acuerdo ante notario de todos los *oficineros* desde Pisagua hasta Taltal, lo que formalizaba una colusión que tenía un propósito bien definido: el control del precio del salitre. Ver GONZÁLEZ, Sergio, *Las políticas salitreras peruana y chilena: ¿Del monopolio estatal a la libertad económica? (1873-1884)* en *Cuadernos de Historia*, 38 (Santiago, 2013), pp. 39-77.

<sup>22</sup> La Combinación Salitrera es el Círculo de Londres; y el Círculo de Londres son presidentes de compañías salitreras que dicen en juntas generales de accionistas en Londres que las oficinas que representan tienen caliche para 40 ó 50 años y es sabido y conocido que no tienen ni para 40 semanas; y que aguardan á que el Gobierno de Chile venda terrenos, como su única salvación, y quien sabe si librarlos de que los tribunales ingleses intervengan en el asunto. Tomar el precio medio de los 8 meses en el año en que se compra al productor, y el de los 4 meses en que se vende al consumidor, es intencionalmente falso. Ver OLIVAN, Francisco, *La Combinación Salitrera y sus bechuras, sus graves perjuicios y su remedio* (Valparaíso, 1893).

<sup>23</sup> POIRIER, Eduardo, *Chile en 1910* (Santiago, 1910), p. 503

<sup>24</sup> BLAKEMORE, Harold, *Chile desde la Independencia*, en BETHELL, Leslie (ed.), *Biblioteca Digital DIBRI-UCSH* (Santiago, 2009), pp. 47-110.

<sup>25</sup> SANHUEZA, Cecilia y GUNDERMANN, Hans, *Estado, expansión capitalista y sujetos sociales en Atacama (1879-1928)*, en *Revista Estudios Atacameños*, 34 (2007) pp. 113-136.

La estrecha vinculación entre los intereses estatales y los privados –particularmente los capitales británicos en el caso de Tarapacá y posteriormente los norteamericanos en el interior de Antofagasta– supeditó a las prioridades económicas el ejercicio efectivo de la soberanía nacional sobre el territorio<sup>26</sup>, lo que motivó la creación de una nueva forma de constitución de la propiedad salitrera; para ello, el presidente Domingo Santa María, el 28 de marzo de 1882 dictó un decreto que tuvo por objeto “regularizar y perfeccionar los títulos de propiedad de las oficinas salitreras, deslindando y liquidando el derecho de los tenedores de certificados o vales provinciales, emitidos por el gobierno de Perú a causa de la expropiación de dichos establecimientos”<sup>27</sup>. Esta medida sirvió de base para el inicio de la adquisición de la propiedad de establecimientos salitreros, bajo las condiciones establecidas en el párrafo 3º, título VI, del libro II del Código Civil, proceso que no estuvo exento de dificultades, fundamentalmente por los problemas que se generaron en el norte del país, donde continuó la confusión y el desorden legislativo en torno a organizar la defensa judicial del Fisco en un organismo único o centralizado, puesto que aumentaban los pleitos de los particulares contra el Estado, iniciados por los conflictos que se generaban por esta nueva organización de la propiedad salitrera.

#### 4. *Pluralidad de normas regulatorias sobre la representación judicial del Fisco*

La nueva regulación de la propiedad salitrera, entre otras medidas, provocó la coexistencia de una multiplicidad de normas en las cuales –si bien se legisló para casos concretos– se insistió en incorporar facultades de representación judicial del Fisco a los directores o representantes de diversos organismos, como, por ejemplo: la Ordenanza General de Correos<sup>28</sup>, el Reglamento General de Telégrafos<sup>29</sup>, la ley de Ferrocarriles del Estado<sup>30</sup>, la ley orgánica de la Universidad de Chile<sup>31</sup>, entre otras.

De estas normas, destaca la ley de 24 de enero de 1883, publicada en el Diario Oficial N° 1737, que creó el Servicio de Tesorerías Fiscales, que consagró en su artículo 31 que “*los Tesoreros tienen en los departamentos en que funcionan la representación judicial y extrajudicial del Fisco en todos los asuntos que esta ley les da intervención. En los asuntos judiciales en que sean parte los Tesoreros o el Director del Tesoro, intervendrá el Ministerio Público como auxiliar de aquellos funcionarios y deberá ser oído, una vez por lo menos, en cada instancia. El Director del Tesoro y los Tesoreros podrán requerir la intervención del Ministerio Público en los juicios que sigan como representantes del Fisco*”. El origen de esta disposición tuvo lugar en la discusión del artículo 31 del proyecto de la

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> BERTRAND, Alejandro, *Memoria acerca de la condición actual de la propiedad salitrera en Chile* (Santiago, 2013), p. 199.

<sup>28</sup> Ver artículo 15 N° 11 de la Ordenanza general de Correos, de 22 de febrero de 1858.

<sup>29</sup> Ver artículo 11 N° 12 del Reglamento General para los Telégrafos del Estado, de 31 de enero de 1872.

<sup>30</sup> Ver artículo 90 de la Ley de Administración de los Ferrocarriles del Estado, de 4 de enero de 1884.

<sup>31</sup> Ver artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad de Chile, de 9 de enero de 1849.

ley de 20 de enero de 1883, sobre la creación de la Dirección del Tesoro, cuya justificación radica en que “la mayor parte de los juicios versan sobre hechos: en esa especie de juicios la representación de los tesoreros será más útil que la del Ministerio Público, porque es natural que estén mejor impuestos de los hechos los empleados que tienen á su cargo la administración de los caudales públicos que los oficiales del Ministerio Público. En los juicios sobre cuestiones de mero derecho, que no serán los mas frecuentes, la representación de los tesoreros no será deficiente desde que debe intervenir en esos juicios el ministerio público i desde que los tesoreros pueden pedir esa intervención en la medida que lo crean conveniente”<sup>32</sup>.

Tan polémica y discutible resultó la aplicación de esta ley —la cual dejó sin efecto el citado auto cordado dictado por la Corte Suprema el 16 de diciembre de 1845— que se siguió ante el Juzgado de Letras de Valparaíso un proceso civil iniciado por el Fisco, representado por el Tesorero Fiscal, quien solicitó declarar sin efecto la sentencia pronunciada en un juicio anterior, en el cual la sucesión de don Josué Waddington demandó al Fisco para reclamar la reivindicación de un inmueble. En el juicio posterior, la defensa estatal la asumió el promotor fiscal, fundado en que, siendo una materia relativa a bienes raíces, le correspondía la representación al tesorero, lo que traía como consecuencia que no tenía valor la sentencia dictada en el juicio precedente seguido contra el Fisco.

La discusión de fondo en este proceso se centró en establecer —en definitiva— a quién le corresponde la *r e p r e s e n t a c i ó n f i s c a l* en los juicios que se promuevan por o contra el Fisco, a partir de la vigencia del mencionado artículo 31 de la ley que creó las Tesorerías Fiscales. La tesis fiscal se basó en que los tesoreros representan en juicio al Fisco en todos los actos que se relacionan con los bienes raíces, como se advierte en su escrito de réplica, del siguiente tenor: “El Fisco no puede ser representado en los juicios por el funcionario que buenamente asuma su representación. En un juicio dado, no lo representa sino aquel á quien la ley le haya conferido esa facultad ó personería. En cuanto a la representación de los tesoreros, sabemos que según el artículo 31 de la ley de 20 de Enero de 1883 los tesoreros fiscales tienen en el departamento en que funcionan la representación judicial y extrajudicial del Fisco en todos los actos en que dicha ley les da intervención”<sup>33</sup>. Tanto el fallo de primera instancia —que rechazó la demanda del Fisco— como el informe del fiscal de la Corte Suprema, coinciden en que “el promotor fiscal es el representante del Fisco en todos aquellos asuntos en que el Fisco no tenga, según la ley, un representante especial, y que el Fisco no lo tiene en los juicios de reivindicación de propiedades”<sup>34</sup>.

La Corte Suprema, por su parte, confirmó la sentencia referida, fallo que enfatiza en su considerando 16° “que el sentido que se atribuye en esta sentencia a las disposiciones de la lei de 1883 está conforme con el propósito que se

<sup>32</sup> *Sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados en 1883*, 52, (Santiago, 1883), pp. 532-533.

<sup>33</sup> EGAÑA, Mariano, *Alegato pronunciado ante la Excma. Corte Suprema en el juicio iniciado por el Fisco contra la sucesión de don José Waddington* (Valparaíso, 1894), p. 74.

<sup>34</sup> Sentencia dictada con fecha 7 de agosto de 1893, considerando 12°, ver EGAÑA, Mariano, cit. (n. 30), p. 100.

tuvo en vista al dictarla, puesto que su objeto ha sido organizar la Dirección del Tesoro i sus dependencias que son las tesorerías i la Dirección de Contabilidad, debiendo correr a cargo de estas oficinas, como lo establece el art. 1° de dicha lei, solamente ‘el servicio de Tesorería del Estado, la comprobación y verificación de los actos de administradores de fondos que causen ingresos o egresos en el Erario, i la contabilidad jeneral de la Hacienda Pública’, i en tal concepto, es lójico entender que no habiendo una disposición espresa que disponga otra cosa, la ley de 1883 no ha pretendido estender la representación judicial de los Tesoreros a los pleitos procedentes de actos no comprendidos en los servicios que ha tratado de reglamentar; i este sentido de la lei se desprende de la historia de su establecimiento; porque si es verdad que en el curso de su discusión se consideraron proposiciones tendientes a ensanchar la representación judicial de los Tesoreros, la misma discusión manifiesta que esas proposiciones fueron desatendidas i que prevalecieron las ideas consignadas en términos claros en el art. 31 que antes se ha transcrito, siendo de notar que ninguno de los que tomaron parte de la discusión entendió que el ensanche de representación que se insinuaba en las proposiciones antedichas al tratarse del art. 31, se hallaba comprendido en la obligación de formar inventario consignada en el art. 5° que había sido aprobado anteriormente”<sup>35</sup>.

Atendido el resultado desfavorable —en esta y otras sentencias— y sumado a los numerosos procesos que se iniciaron contra el Fisco respecto del dominio de propiedades salitreras, y, además, con el objeto de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 2° Código de Minería de 1888, que disponía que “*el Estado se reserva la explotación de las guaneras en terrenos de cualquier dominio i la de los depósitos de nitratos i sales amoniacales análogas que se encuentren en terrenos del estado o de las municipalidades, sobre los que por leyes anteriores no se hubiere constituido propiedad minera de particulares*”<sup>36</sup>, surgió la necesidad del Estado de replantear la organización de su defensa judicial respecto de la propiedad fiscal.

Así las cosas, considerando que el Estado tenía el dominio de gran cantidad de propiedades y oficinas salitreras, fue necesario crear un organismo destinado a atender su conservación, vigilancia y defensa. Para cumplir dicha misión, por decreto supremo dictado el 1° de abril de 1889, se nombró una Delegación Fiscal de Salitreras y Guaneras —dependiente de la Dirección del Tesoro y con sede en Iquique— destinada a velar por las propiedades salitreras del Fisco y todos los asuntos relativos al salitre, la cual —dentro de sus funciones— estaba investida para “*intervenir en representación del Fisco y en protección de sus derechos, en las mensuras y remensuras de estacamentos salitreros que decreta la autoridad competente*”, según su artículo 1° N° 1. Era un organismo coadyuvante de la acción de los agentes del Ministerio Público, por lo que, dentro de sus funciones, de acuerdo a su artículo 7° “*la Delegación cuidará especialmente de la defensa de los derechos del Estado ante los Tribunales, proporcionando a los promotores fiscales todos los medios y elementos de prueba que pueda procurarse*”. Estaba integrada por un delegado, tres ingenieros, un agente judicial

<sup>35</sup> *Gaceta de los Tribunales*, 3.906 (Santiago, 1894), p. 541.

<sup>36</sup> Promulgado el 20 de diciembre de 1888. [visible en internet: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053564>]

en Pisagua y cinco comisarios para los cantones de Santa Catalina, Negreiros, La Noria, Antofagasta y Taltal<sup>37</sup>.

Tan solo un año después, surgieron más dificultades. El delegado fiscal de salitreras, en su Memoria<sup>38</sup> dirigida al Ministro de Hacienda con fecha 11 de abril de 1.890, le informó que “la delegación ha coadyuvado en lo posible a la acción de los promotores fiscales, ya dándoles parte en las internaciones o explotaciones de los terrenos del fisco o de las solicitudes de inscripción de títulos de estacamentos pertenecientes al Estado, ya suministrándoles los informes y antecedentes relativos a los juicios de cuya defensa están encargados, o proporcionándoles los medios probatorios que ha sido posible procurarse, o tomando medidas para activar el despacho de diligencias que detenían el curso de algunas causas en primera o en segunda instancia.” Sin embargo, destaca el aumento de las ‘causas sobre salitreras en que tiene interés el Fisco y se tramitan en cada uno de los juzgados de Iquique y de Pisagua’ y, como forma de solución, manifiesta “la conveniencia que habría en encomendar, en cada departamento, a uno solo de los receptores, todas las diligencias relativas a los juicios fiscales, pagándoseles con arreglo al arancel. La práctica diaria manifiesta que no hay sino desventajas para el fisco en el servicio gratuito que estos funcionarios le prestan. Dentro del orden existente no es de extrañar que los juicios se prolonguen porque el fisco se encuentra en condiciones desiguales para contrarrestar la actividad del interés privado”.

Como era de esperar, los problemas —lejos de solucionarse— fueron empeorando, ya que los profesionales al servicio de esta Delegación, principalmente ingenieros y abogados, no daban abasto frente a la creciente judicialización de los asuntos relacionados con las pertenencias salitreras, presentándose una gran cantidad de demandas contra el Fisco. La diferencia entre la cantidad de abogados de particulares y abogados del Estado se había acrecentado aún más, puesto que el artículo 1º transitorio de la ley de fecha 17 de noviembre de 1884 permitía que “*los abogados que con título suficiente, expedido por las autoridades competentes del Perú, ejercían su profesión en Tarapacá, en Tacna o Arica, a la fecha en que aquellos territorios fueron ocupados por las armas chilenas, podrán continuar ejerciéndola, previa autorización de la Corte Suprema*”<sup>39</sup>.

#### IV. CONFLICTO DE INTERESES: ABOGADOS LITIGANTES Y POLÍTICOS

##### 1. *El poder económico de los particulares contra la precariedad del Estado*

Los problemas para el Estado no sólo se referían a la inferioridad numérica en cantidad de abogados, sino que, además, a enfrentar litigios —principalmente— con contrapartes de gran poder económico, como eran las compañías salitreras

<sup>37</sup> Ver *Antecedentes sobre la industria salitrera*, en *Ministerio de Hacienda, sección salitre* (Santiago, 1925).

<sup>38</sup> *Memoria de la Delegación Fiscal de Salitreras presentada al señor Ministro de Hacienda en el año 1.890*, recopilada por BERTRAND, Alejandro, cit. (n. 24), pp. 291-292.

<sup>39</sup> Promulgada en el *Diario Oficial* N° 2.274 de 1884, en *Leyes de la República de Chile 1810-2009*, Contraloría General de la República (Santiago, 2009) p. 354. Ver además ANGUITA, Ricardo, *Leyes promulgadas en Chile* (Santiago, 1912) II, p. 635.

y empresas de ferrocarriles. Encina destaca que “de este cambio en la situación fiscal ha tomado pie una teoría, aceptada hasta hoy sin contradicción por la unanimidad de nuestros intelectuales, que explica por el desequilibrio entre la riqueza fiscal y la fortuna privada, las perturbaciones morales que el alma chilena ha experimentado en los últimos años”<sup>40</sup>.

Para Vial, esta problemática tuvo su origen en que “los juicios salitreros que entablaba el Fisco no terminaban nunca; al revés, los interpuestos contra el Fisco se perdían rápidamente por éste. Se decía que las sentencias llegaban al Norte ya redactadas, listas para firmar, desde reputados estudios de abogados santiaguinos, y que las suscribían jueces suplentes –“conversados”, y por ello benévolos–, aprovechando momentáneas y oportunas ausencias de los respectivos titulares”<sup>41</sup>.

La falta de jueces titulares que, en su mayoría eran mal remunerados, provocaba una verdadera corrupción dentro del Poder Judicial, influenciada fundamentalmente por empresarios de la minería que no escatimaban esfuerzos en lograr sentencias favorables, aprovechándose de las precariedades económicas de los funcionarios judiciales. Como señala Godoy, “es posible preguntarse acerca del origen del dinero que permitía a los funcionarios estatales su manutención. El financiamiento de las autoridades se convirtió en una importante demanda que algunos ciudadanos hicieron sentir, especialmente en el caso de los subdelegados –siendo extensivo a los demás empleados fiscales–, para quienes se solicitaba una renta que los aparte de todo compromiso”<sup>42</sup>. Era natural que existiendo tal vicio no existiera la posibilidad de jueces imparciales. Tampoco podía esperarse rectificaciones de los más altos magistrados<sup>43</sup>.

## 2. *Abogados y políticos*

Como si no bastaran las dificultades que tenía el Estado, se sumó la intervención –como abogados litigantes– de algunos políticos, quienes se aprovecharon de vacíos legislativos, para ofrecer sus servicios profesionales. Dentro de los casos más bullados, se encuentra el de Thomas North, famoso empresario del salitre de la época, dueño además de la *Nitrate Railways Company*, quien mantenía un equipo de abogados de lo más selecto de la oligarquía chilena: Horacio Zañartu, Julio Zegers y su hijo, Julio Segundo –entre otros– influyentes políticos del bando congresista, tramitaban ante el Estado los diversos juicios que les encomendaba su cliente; Enrique MacIver y su hermano David, líderes radicales, formaban parte, también, del staff de abogados de North. Posteriormente, se agregaron los conservadores, otrora poderosos a causa de la libertad electoral, abogados como Zorobabel Rodríguez y Carlos Walker, quienes se lucían en el foro defendiendo a

<sup>40</sup> ENCINA, Francisco, *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias* (Santiago, 1978), p. 127.

<sup>41</sup> VIAL, Gonzalo, *Consejo de Defensa del Estado 100 años de historia* (Santiago, 1995), p. 12.

<sup>42</sup> GODOY, Milton, *La ley es una moneda en el desierto: agentes estatales, empresarios mineros y conflictos de intereses en la periferia del Estado nacional chileno: Taltal, 1850-1900*, en *Revista Estudios Atacameños*, 52 (2016), pp. 31-48.

<sup>43</sup> ORTIZ, Fernando, *El movimiento obrero en Chile, 1891-1919* (Santiago, 2005), p. 111.

las distintas compañías británicas<sup>44</sup>. Respecto de Horacio Zañartu y Julio Zegers, ambos también parlamentarios de la época, el ministro Balmaceda señaló en la 53ª Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, de fecha 2 de octubre de 1884, que “es cierto que los abogados que jestionan los intereses en contradicción, tratándose de ferrocarriles de Tarapacá, son también representantes del pueblo, como los señores don Julio Zegers i don Horacio Zañartu. I bien, por verdad, i en honor, debo decir a la Cámara que estos caballeros, al hacerse cargo de intereses ajenos, en su calidad de abogados, espresaron el uno primero, i despues el otro, que en el instante en que el Gobierno estimase la jestion como incompatible con el interes nacional, abandonarían en el acto la jestion. Nada ha ocurrido, señores, que no sea correcto i propio de abogados honorables i de buenos ciudadanos chilenos”<sup>45</sup>.

Tan crítica era la problemática descrita que, incluso, existieron innumerables artículos de prensa referidos a las disputas entre abogados y políticos respecto de la forma de llevar las defensas judiciales de las grandes empresas salitreras, calificadas de inmorales, donde destaca una serie de artículos publicados en el diario *La Época*, titulados “La moralidad en los hombres públicos”, en los cuales se hace énfasis en “los excesivos honorarios que, dadas estas circunstancias, se satisfacen a los patrocinantes, no significan en realidad la justa y equitativa retribución de servicios importantes que se prestan, sino que autorizan para suponer que con ello se trata de mover las influencias políticas de que disponga la persona cuyos servicios se solicitan [...] Hoy no es un misterio para nadie que la representación de los asuntos particulares que se llaman administrativos y que vienen del norte, constituye el más lucrativo ejercicio de la profesión de abogado, y que es muy reducido el círculo de aquellos cuya cooperación es buscada para este objeto. En efecto, requiérase para un buen desempeño de estos actos estar bien colocado en las alturas, tener santos en la corte, fácil acceso hacia las primeras autoridades y contar con una brillante hoja de servicios a la causa del Gobierno, sobre todo en los momentos mismos en que se pretende obtener resolución o impedir que se dicte alguna [...]”<sup>46</sup>. En otra edición, el mismo periódico señala que “el carácter de abogado, que invisten algunos hombres públicos, da motivo para que con justificación aparente se solicite la intervención de ellos en esta clase de negocios; y a la verdad que sería muy difícil establecer la línea de separación que permitiría distinguir hasta qué punto está libre de toda reprobación, por insignificante que sea, el concurso que se solicitó de los servicios profesionales”<sup>47</sup>.

Posteriormente, siendo Balmaceda presidente, su enemistad con Zegers se fue incrementando, a tal punto que acusó a este último de haber defendido, en calidad de abogado, los intereses de la Compañía de Ferrocarriles Salitreros de Tarapacá, también de propiedad de Thomas North. La Corte Suprema falló en favor de dicha compañía, pero el Consejo de Estado entró a conocer de la

<sup>44</sup> GUMUCIO, Rafael, *Chile: corrupción y poder*, en *Revista Polis* [en línea], 12 (2005).

<sup>45</sup> *Boletín de las Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados en 1884*, (Santiago, 1884), p. 518.

<sup>46</sup> Diario *La Época*, 7 de octubre de 1.884, edición número 1.025. Véase también SILVA, Fernando, *Los ferrocarriles salitreros de Tarapacá durante el gobierno de Santa María*, en *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales*, 1 (Santiago, 1966), pp. 43-120.

<sup>47</sup> Diario *La Época*, 9 de octubre de 1884, edición número 1027.

competencia que el presidente Balmaceda ordenó deducir contra esa resolución. Julio Zegers, que además era miembro del Consejo de Estado, debió renunciar. El Consejo de Estado falló a favor del Ejecutivo, el 13 de septiembre de 1889<sup>48</sup>.

Algunos años después, con motivo de la muerte de North en 1896, y de las quejas presentadas en Londres por accionistas de la Compañía de Ferrocarriles Salitreros de Tarapacá contra su directorio, por la inversión de 93.000 libras, monto respecto del cual no aparecía justificación ni contabilidad relacionada a pagos extraordinarios de honorarios para abogados y políticos chilenos, los directores dejaban entender que el antiguo abogado de la Compañía, Julio Zegers, había sido el destinatario y distribuidor de algunas sumas<sup>49</sup>.

Como consecuencia de dicha investigación, con fecha 1° de enero de 1898, el periódico *Railways Times* de Londres inició la publicación de una serie de artículos bajo el título de “El Fondo de Soborno y Corrupción de los Ferrocarriles Salitreros”. Se basaron en interrogatorios a Robert Harvey y a otros asociados de North en sus negocios de Tarapacá, de los cuales se desprendían las sumas destinadas a pervertir conciencias. Estos artículos fueron traducidos y reproducidos por el periódico *El Ferrocarril* de Santiago en sus ediciones de 9, 10 y 11 de febrero de aquel año y por *El Mercurio* de Valparaíso del 18 de febrero<sup>50</sup>.

#### V. REFORMA DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL FISCO: CREACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA FISCAL

##### 1. *Creación de un Consejo Provisional de Defensa Fiscal*

Para hacer frente a estos problemas, el presidente Jorge Montt envió al Congreso un proyecto de ley que tenía por objeto organizar la asesoría jurídica y la defensa judicial del Estado, iniciativa que no tuvo éxito por la demora en su tramitación. Por tal motivo, y ejerciendo las facultades que la Constitución le reconocía, el propio presidente Montt dictó el 21 de diciembre de 1895, el decreto supremo N° 2629<sup>51</sup>, que creó un Consejo provisional cuyo propósito era tener a su cargo la defensa fiscal y brindar asesoría jurídica al presidente de la República atendida “*la defectuosa organización de nuestro sistema de defensa fiscal, a que es urgente e indispensable poner remedio*”, según dispone la norma en referencia.

Este Consejo estaba formado por abogados de la Dirección del Tesoro, un abogado de la Caja de Colonización y el abogado jefe de Ferrocarriles del Estado, que más tarde se denominó Consejo de Defensa Fiscal, cuyos miembros fueron denominados *c o n s e j e r o s*, y serían nombrados por el presidente de la República. Sin embargo, esta nueva organización no estuvo exenta de dificultades, puesto que siguieron vigentes un sinnúmero de normas que encomendaban a diversos funcionarios públicos la representación judicial del Fisco, como sucedía con el abogado de Ferrocarriles del Estado, el abogado de la Dirección de Obras Públicas —entre otros— quienes pasaron a formar parte del Consejo de Defensa

<sup>48</sup> YRARRÁZABAL, José Miguel, *El Presidente Balmaceda* (Santiago, 1940), II, p. 187.

<sup>49</sup> JOBET, Julio César, *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile* (Santiago, 1951), p. 24.

<sup>50</sup> Ver PINTO, Fernando, *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios* (Santiago, 1991). p. 29.

<sup>51</sup> *Boletín de Leyes i Decretos del Gobierno*, 64 (Santiago, 1895), p. 146.

Fiscal por decretos de 1895 y 1899<sup>52</sup>. Al poco tiempo, los consejeros fueron tomando mayores responsabilidades, como asumir la defensa de los juicios en que fueran parte el rector de la Universidad de Chile, el director de Correos y Telégrafos y otros funcionarios a quienes la ley les encomendaba la representación especial del Fisco.

Por su parte, el mensaje del proyecto de ley, de fecha 13 de enero de 1897, aprobado por el Senado, destinado a reorganizar la Delegación Fiscal de Salitreras y Guaneras, destaca las siguientes dificultades: “Por decreto de fecha 1º de abril de 1880, se organizó la Delegación Fiscal de Salitreras, oficina que ha prestado y continúa prestando al país importantes servicios. Atendiendo á los valiosos intereses que tiene á su cargo, se hace indispensable reorganizarla por medio de una ley. La necesidad imperiosa é inmediata de cortar los abusos que se cometían usurpando los intereses salitrales del Estado, como asimismo de deslindar la propiedad particular para separarla de la fiscal exigieron la organización de esa oficina en la forma que se hizo y los resultados obtenidos han venido á justificar la oportunidad de su creación” [...] “A la fecha se tramitan cuarenta y dos juicios en los juzgados de Iquique, treinta y ocho en el de Pisagua, seis en el de Taltal y uno en Santiago en primera instancia, ó sea un total de ochenta y siete juicios. Algunos de ellos son de tanta importancia por su cuantía como por las cuestiones de derecho en que se fundan, que requieren una atención constante y un estudio esmerado de las leyes para llegar á obtener el éxito que el Estado persigue. El valor en que pueden estimarse los juicios que actualmente se tramitan es de más de cinco millones de pesos; suma que hace ver la importancia que envuelve la defensa del Fisco, y la necesidad imperiosa que hay de organizarla en buenas condiciones, encargando de ella la oficina especial que tiene conocimiento cabal de esas cuestiones y que debe velar por esos cuantiosos intereses. La Delegación de Salitreras cuenta con todos los elementos necesarios para la buena defensa y bastaría solo dotarla de un abogado encargado exclusivamente del estudio especial y de la defensa de cada juicio para completar este importante ramo del servicio público. Por otra parte, la representación legal del Fisco corresponde, hasta hoy, por disposición de la ley, á los promotores fiscales. Estos funcionarios, por la condición misma de su puesto, no pueden tener sino un conocimiento ocasional de lo que ocurre en las propiedades salitrales, y la oficina que en realidad está al corriente de lo que pasa, y la que es responsable de la integridad y conservación de esas valiosas propiedades, no tiene representación alguna, ni puede tomar medidas inmediatas para evitar usurpaciones, sino por el intermedio de los funcionarios indicados. En muchas ocasiones la diversidad de criterio entre esos funcionarios y la delegación y la diversa manera de entender la aplicación de la ley han impedido que se ejerciten á tiempo los derechos del Estado”<sup>53</sup>.

## 2. Aumento de litigios contra el Fisco

Pocos años después, la ley N° 1552, de 28 de agosto de 1902, aprobatoria

<sup>52</sup> *Boletín de Leyes i Decretos del Gobierno*, 65 (Santiago, 1899), p. 223.

<sup>53</sup> ALDUNATE, Carlos, *Leyes, Decretos i Documentos relativos a las salitreras* (Santiago, 1907), p. 105.

del Código de Procedimiento Civil hoy vigente, dispuso en su artículo 5° que “*la representación del Fisco en juicio, corresponderá a las personas que hoy la ejercen i el Director del Tesoro podrá asumir esta representación, por sí o por medio de mandatario, cuando lo estimare por conveniente, cesando en tales casos la representación de cualquier otro funcionario*”. Como puede advertirse, lejos de ser una norma unificadora, o bien reguladora de la representación o defensa fiscal, nuestro Código de Enjuiciamiento fue continuador de la confusión ya descrita, a lo que se sumaban las dificultades en la aplicación de la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875, sobre todo por las carencias económicas derivadas de la reducción en la exportación de salitre, y las deficiencias administrativas que se agudizaban en el norte del país producto de la escasez de funcionarios públicos.

No obstante las buenas intenciones del legislador y, sin perjuicio de las facultades concedidas al Delegado Fiscal de Salitreras y Guaneras, en cuanto a contratar los agentes judiciales que fueran necesarios para la secuela de los juicios en que tenga interés el Fisco, el delegado fiscal de la época, Juan Francisco Campaña, advertía, en carta de fecha 18 de marzo de 1904 dirigida al ministro de Hacienda, que “cada día se presentan á nuestros tribunales nuevas solicitudes de mensuras y ha llegado ya el momento de poner término á esas demandas, que están causando verdaderas dificultades y que no permiten deslindar la propiedad del Estado de las particulares”<sup>54</sup>. Incluso, en el referido informe se adjunta el siguiente cuadro estadístico del número de causas en tramitación: Iquique: 37; Pisagua: 16; Tocopilla: 15; Antofagasta: 117; Taltal: 16; Total: 201.

Denunciaba asimismo el delegado fiscal que, “además hay varios que han sido iniciados en los juzgados de la capital y que corren á cargo del Consejo de Defensa Fiscal. Podrá observarse en dichos cuadros que el mayor número de esos juicios se refieren á mensuras de salitreras, tanto en Taltal, como en Antofagasta y el Toco; además, pronto se iniciarán muchos otros, con pedimentos que existen en poder de particulares y que por diversas causas aún no han solicitado sus respectivas mensuras”<sup>55</sup>. Agregaba también, que era insuficiente el número de abogados dependientes de dicha Delegación para asumir la defensa de todos los juicios entablados por particulares, y que “para terminar definitivamente con ellos y que la propiedad particular quede perfectamente constituida, es indispensable fijar plazos para que se puedan solicitar las mensuras, como para que ellas puedan llevarse á cabo”.

Ante este escenario y sumadas las dificultades que tenía el Estado respecto de la defensa judicial de sus intereses, se mantenía la situación opuesta de la que ostenta hoy en día el Fisco; en otras palabras, los particulares tenían acceso a contratar abogados que gozaban de buena fama, tenían influencias políticas o bien experiencia en litigios sobre propiedades salitreras y/o de ferrocarriles, en cambio el Estado apenas podía contar con unos pocos abogados a honorarios, quienes no tenían la experticia necesaria para hacer frente a este creciente número de pleitos contra el Fisco.

---

<sup>54</sup> *Memoria del Delegado Fiscal de Salitreras presentada al señor Ministro de Hacienda en 1904* (Iquique, 1904), p. 101.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 124.

Para hacer frente a esta compleja situación, se inició la discusión del proyecto de ley sobre constitución de la propiedad salitrera de 1904, respecto de la cual Arturo Alessandri, diputado por Curicó, a diferencia de la mayoría de los demás parlamentarios, tenía una particular opinión: “Quien explota una salitrera celebra con el Fisco una verdadera sociedad en que éste pone la tierra, aquél su capital, su esfuerzo personal, las contingencias duras del porvenir. I, entre aquellos socios, uno, el Fisco, gana siempre; el otro, vejeta a veces, como ha sucedido durante la crisis salitrera que termine con la combinación que actualmente existe. Solo por raras excepciones alcanza o sobrepasa el beneficio del industrial, el del capitalista que trabaja, al del Fisco que cobra siempre su participación en el subido impuesto aduanero. Por consiguiente, señor Presidente, cuando se habla de propiedades salitreras en manos de particulares, no se trata de bienes perdidos para el Fisco, se trata simplemente del principio de una era de prosperidad i trabajo que lo habilita a éste para recibir los beneficios del esfuerzo personal i del capital que juega el valiente explorador del desierto”<sup>56</sup>.

Las ideas de Alessandri fueron parcialmente consideradas, puesto que la postura del Ejecutivo, liderada por el ministro de Hacienda de la época, se basaba en el dominio del Estado respecto de las pertenencias mineras. Dicho proyecto se materializó en la ley N° 1.815, de 7 de febrero de 1906, norma que obligó a quienes tenían títulos respecto de pertenencias salitrales en terrenos eriales del Estado o de las Municipalidades, a demandar al Fisco dentro del plazo de cuatro meses, contados desde la entrada en vigencia de dicha ley, bajo sanción de considerarse prescritos los derechos que no se hicieren valer, como asimismo prescritos los derechos de los dueños de pertenencias que abandonaren la prosecución de los juicios por más de tres meses contados desde la última providencia. Incluso se reguló en favor del Fisco, a modo de privilegio procesal, que el auto aprobatorio de una mensura<sup>57</sup> será siempre consultable ante el tribunal superior que corresponda, es decir, ante una Corte de Apelaciones, y, además, que son competentes para conocer en primera instancia de estas demandas exclusivamente los jueces letrados en lo civil en Santiago. Esta radicación de competencia fue relevante para el Fisco, puesto que logró concentrar un sinnúmero de procesos en la capital del país, con el objeto de reorganizar y concentrar la administración de su defensa judicial y reducir los costos destinados al pago de abogados.

Por su parte, la ley N° 1.852, de 13 de febrero de 1906, prohibió a los promotores fiscales ejercer la profesión de abogado de manera liberal, disponiendo en su artículo 4° que “*todos los promotores fiscales tendrán, además de las funciones propias de su cargo, la obligación de defender como abogados los intereses del Fisco i deberán dar cuenta mensualmente al Consejo de Defensa Fiscal de los juicios que tuvieren a su cargo i proceder en conformidad a las instrucciones que el Consejo quiera impartirles*”.

Estas nuevas regulaciones provocaron diferencias radicales en el funciona-

<sup>56</sup> ALESSANDRI, Arturo, cit. (n. 7), p. 62.

<sup>57</sup> El auto que aprueba una mensura o la desaprueba, no es una resolución que importe propiedad, es, simplemente, una declaratoria de que, sobre los títulos o linderos dados, la operación científica de demarcación es exacta. Ver ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial* (Buenos Aires, 1981), VI, p. 479.

miento y organización del Consejo de Defensa Fiscal: por ejemplo, sólo en Santiago la cantidad de juicios defendidos por los abogados del Consejo subieron de 333<sup>58</sup> en 1897 —distribuidos entre 4 abogados— a 2.130 en 1907<sup>59</sup> —distribuidos entre 6 abogados— los que se sumaban a los pleitos ya iniciados en provincias, tanto en el norte, relativos a las pertenencias salitreras, como en el sur, mayoritariamente juicios de colonización. En este último caso, el 30 de abril de 1907 se dictó una ley que dispuso que el personal judicial anexo al Ministerio de Relaciones y Colonización, pasó a prestar servicios en el Ministerio de Hacienda bajo dependencia del Consejo de Defensa Fiscal, a fin de uniformar así la defensa de los intereses fiscales, especialmente en el ramo de la Colonización, para lo cual se crearon tres zonas: la primera, formada por Malleco y Arauco, la segunda por Valdivia, Cautín y Osorno, y la tercera, por Llanquihue y Chiloé, cada una a cargo de un abogado del Consejo, en conjunto con el Promotor Fiscal respectivo<sup>60</sup>.

Sin embargo, en el norte del país las deficiencias de la defensa fiscal se agudizaron, tal como lo destacó el propio Consejo de Defensa Fiscal en su Memoria de 1908, al afirmar que “los juicios relativos a la mensura de las pertenencias salitreras, han ocupado preferentemente durante este último tiempo la atención del Consejo. Uniformada la jurisprudencia en lo que se relaciona con la validez de los títulos salitreros de origen chileno, las demandas sobre declaración del derecho a mensurar han seguido tramitándose, aunque, debido a la crisis económica, en forma bastante lenta”<sup>61</sup>. Para corroborar dicho informe, y con el objeto de verificar —además— el funcionamiento de los tribunales, y hacer un diagnóstico de las necesidades en las provincias de Tarapacá y Antofagasta, la Cámara de Diputados<sup>62</sup> envió una Comisión Parlamentaria para efectuar un estudio de la cuestión social, económica e industrial de toda la zona del salitre. El resultado de dicho estudio —lapidario en su análisis— fue presentado a la Cámara en la sesión de fecha 7 de noviembre de 1913, por medio de un discurso pronunciado por el presidente de dicha Comisión, diputado don Enrique Oyarzún, quien se refirió a la situación de la judicatura señalando que “nuestros jueces viven en perpetua ausencia de sus funciones. Año y medio hace que el del primer Juzgado, señor Molina, vive en Santiago, y en estos momentos y desde hace algunas semanas, también está por allá el titular del segundo, de modo que nuestros juzgados viven servidos en interinatos por los mismos abogados que tienen juicios ante ellos. Ya verán ustedes si necesitamos que el Gobierno administre siquiera de cuando en cuando esta zona del país”<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> *Memoria del Consejo de Defensa Fiscal presentada al señor Ministro de Hacienda en 1.898* (Santiago, 1898), p. 6.

<sup>59</sup> *Memoria del Consejo de Defensa Fiscal presentada al señor Ministro de Hacienda en 1.908* (Santiago, 1908), pp. 6-7.

<sup>60</sup> *Memoria del Consejo de Defensa Fiscal presentada al señor Ministro de Hacienda en 1.908*, cit. (n. 50), pp. 18-19.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>62</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión Parlamentaria encargada de estudiar las necesidades de las provincias de Tarapacá y Antofagasta* (Santiago, 1913).

<sup>63</sup> *Comisión Parlamentaria encargada de estudiar las necesidades de las provincias de Tarapacá y Antofagasta*, cit. (n. 53) p. 9.

Para intentar superar estas dificultades, el mismo año 1913 se dictó un decreto supremo que reorganizó la defensa del Fisco, al disponer que, a partir de ese momento “*formarán parte del Consejo de Defensa Fiscal los abogados dependientes de la Dirección del Tesoro que gozan de un sueldo anual de nueve mil pesos (\$ 9,000) i el abogado de Colonización con residencia en Santiago*”, atendido que “*ban aumentado de un modo considerable las necesidades de la Defensa Fiscal, lo cual ha motivado el nombramiento de otros abogados dependientes directamente del Director del Tesoro*”<sup>64</sup>.

Al cabo de unos pocos años, esta reforma se hizo insuficiente para paliar el déficit de abogados que estaban al servicio del Estado, lo que motivó la dictación del decreto ley N° 638, de 17 de octubre de 1925, atendida “*la necesidad de subsanar con una conveniente y definitiva organizacion de la defensa fiscal la forma defectuosa y perjudicial a los intereses del Estado en que ella se efectúa en el régimen existente*”. Este decreto estableció la que se considera como la primera norma reguladora de la defensa fiscal, al disponer en su artículo 1° que “*La defensa del Fisco en todos los juicios y en los actos no contenciosos en que tenga interes, estará a cargo del Consejo de Defensa Fiscal y de los funcionarios que indica esta lei; sin perjuicio de la que corresponda a los abogados especiales que existen en algunos servicios públicos*”. Asimismo, determinó transitoriamente que “*las causas de hacienda cuyo conocimiento se encuentra actualmente pendiente ante los jueces letrados de departamentos que no sean asiento de una Corte de Apelaciones, continuarán tramitándose ante los Tribunales en que estuvieren radicadas, y la representacion y defensa del Fisco seguirá a cargo de los Promotores fiscales y demas funcionarios que hoi la tienen*”<sup>65</sup>.

El primer efecto de esta nueva organización se vio reflejado en la dictación del D.F.L. N° 426, de 28 de febrero de 1927 fue suprimir a los promotores fiscales, disponiendo en su artículo 2° que “*La defensa o representación del Fisco que las leyes encomienden a los Promotores Fiscales, serán ejercidas por el Presidente del Consejo de Defensa Fiscal en la forma determinada en el número 1 del artículo 7° del Decreto Ley número 638, de 17 de Octubre de 1925*”<sup>66</sup>.

### 3. Creación del Consejo de Defensa Fiscal y la regulación de los primeros privilegios procesales del Fisco

Posteriormente, el 2 de enero de 1933 se dictó el decreto ley N° 2, que fijó el texto definitivo de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa Fiscal, cuyo principal objetivo fue regular su organización, principalmente como un “*servicio independiente de todos los Ministerios y demás reparticiones del Estado; estará colocado sólo bajo la supervigilancia del Presidente de la República y se regirá por las disposiciones de la presente ley*”, de acuerdo a su artículo 2°, y aumentó el número de consejeros a nueve<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> *Boletín de las Leyes i Decretos del Gobierno*, 82 (Santiago, 1913), p. 767.

<sup>65</sup> Visible en internet: <https://www.leychile.cl/N?i=6246&f=1931-05-29&p=>.

<sup>66</sup> VARAS, Luis y GARCÍA, Víctor, *La ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 15 de octubre de 1875, y las disposiciones que la modifican y complementan*, cit. (n. 16), p. 387.

<sup>67</sup> Entró en vigencia el 21 de octubre de 1925, teniendo en consideración: “1.- *La necesidad de subsanar con una conveniente y definitiva organizacion de la defensa fiscal la forma defectuosa y perjudicial a los intereses del Estado en que ella se efectúa en el régimen existente*; 2.- *La ventaja evidente que hai, de acuerdo con el nuevo concepto constitucional de estabilidad administrativa, en dar existencia legal por medio de disposiciones permanentes al Consejo de Defensa Fiscal que desde hace tantos años existe sin esa garantía*”.

Tan relevante resultó ser esta modificación, que no sólo se limitó a reestructurar y reorganizar la defensa judicial del Fisco, sino que creó los primeros privilegios procesales a su favor, como una extensión de las reglas contenidas en los artículos 921 y siguientes Código de Procedimiento Civil –relativas al procedimiento de hacienda– entre las que destacan las siguientes:

Respecto de la competencia territorial, de acuerdo al artículo 14, “*Los juicios en que el Fisco figure como demandado se tramitarán en primera instancia ante los jueces letrados de las ciudades de asiento de una Corte de Apelaciones, quienes serán competentes para conocer en todos los juicios que se promuevan dentro del territorio jurisdiccional de dicha Corte*”. Agrega que “*en los juicios en que el Fisco obre como demandante, podrá éste ocurrir a los tribunales indicados en el inciso primero o al del domicilio del demandado, cualquiera sea la naturaleza de la acción deducida*”.

En cuanto a los plazos, según el artículo 15 “*En los juicios en que el Fisco obre como demandado, el término para contestar la demanda se aumentará con el emplazamiento que corresponda a la distancia entre Santiago y el lugar en que se promueva la acción*”.

En materia de impuestos, según el artículo 24 “*En las causas civiles o criminales en que el Fisco sea parte, los tribunales que de ellas conozcan ordenarán, a petición de aquél, el registro de la sentencia que dicten cuando la parte contraria no entregue en secretaría el papel sellado o las estampillas correspondientes. Pero en tal caso, dicha parte estará obligada a satisfacer dentro de tercero día de notificada la respectiva sentencia, bajo apercibimiento de no poder presentar escritos o interponer recursos sin haber efectuado previamente el pago de los referidos impuestos*”.

A partir de este momento, la defensa judicial del Fisco se consolida, pasando a tener una posición privilegiada como parte interviniente en los procesos judiciales frente a los particulares, quienes se ven debilitados frente a una contraparte que goza de un estatus más favorable, reconocido en la ley a través de diversas prerrogativas procesales.

#### CONCLUSIONES

1. La historia que antecede a la creación del Consejo de Defensa del Estado, como organismo defensor de los intereses patrimoniales del Estado –bajo la denominación Fisco– ha transitado en la determinación previa de una serie de instituciones jurídicas necesarias para fijar las normas que hoy rigen a dicha institución.

2. Queda demostrado que, la distinción entre quien debe representar y/o defender judicialmente al Estado, cuando éste asume la calidad de parte en un proceso judicial, originó una serie de dificultades, partiendo por la carencia de una conceptualización del Fisco, ya que nuestra legislación, si bien se refiere a él en distintos cuerpos normativos, no entrega ningún concepto.

3. Por otro lado, la crisis económica que afectó al norte de nuestro país a finales del siglo XIX por la baja en la exportación del salitre, generó graves problemas sociales y económicos, que obligaron al Estado a regular una política de expropiación de las salitreras, dictando una serie de normas territoriales en la región de Tarapacá, regulatorias de la actividad jurisdiccional, como también de su propia defensa judicial frente a los particulares.

4. A partir de la Constitución de 1823, que dispuso la organización del Poder Judicial de manera jerarquizada, se dictaron numerosas leyes regulatorias de la administración de justicia. Entre ellas, destaca la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875, que creó el Ministerio Público, representado por un Fiscal en los tribunales superiores y, en los Juzgados de Letras, por oficiales denominados promotores fiscales, los que, sin embargo, tuvieron una corta duración, ya que sus funciones fueron asumidas por el Consejo de Defensa Fiscal en 1927.

5. Sin embargo, la gran cantidad de normas dictadas no solucionaron las dificultades existentes en la época; por el contrario, generaron confusión en la determinación de quién debía defender al Fisco en juicio, ya que muchas leyes fijaron facultades de representación judicial de éste a los directores o representantes de diversos organismos estatales, como la Delegación Fiscal de Salitreras y Guaneras, dependiente de la Dirección del Tesoro, el rector de la Universidad de Chile, el director de Correos y Telégrafos—entre otros—lo cual generó constantes dificultades y conflictos, que ni siquiera la dictación del Código de Procedimiento Civil logró subsanar.

6. Incluso los propios delegados fiscales advirtieron en varias oportunidades el aumento ostensible de los juicios iniciados por particulares contra el Fisco, encontrándose éste en seria desventaja por la baja cantidad existente de abogados dependientes de dicho servicio, junto a la intervención—como abogados litigantes—de algunos políticos, quienes se aprovechaban de vacíos legislativos para ofrecer sus servicios profesionales en favor de grandes empresas, fundamentalmente salitreras y de ferrocarriles.

7. Esta multiplicidad de dificultades y desventajas para el Fisco generó la dictación de una serie de nuevas normas—entre ellas el decreto ley N° 638, de 17 de octubre de 1925 y D.F.L. N° 426, de 28 de febrero de 1927—que tuvieron por objeto reorganizar la defensa judicial del Estado, la que quedó radicada en el Consejo de Defensa Fiscal, cuya ley orgánica de 1933 fijó su organización, independencia y atribuciones, como asimismo creó los primeros *privilegios procesales* a favor del Fisco, sentando así las bases del actual Consejo de Defensa del Estado.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

##### 1. Fuentes

*Balance de Gestión Integral del Consejo de Defensa del Estado* (2017) [visible en internet: [www.dipres.gob.cl/597/articulos-172566\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-172566_doc_pdf.pdf)]

*Boletín de las Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados en 1884* (Santiago, 1884).

*Boletín de Leyes i Decretos del Gobierno*, 64 (Santiago, 1895).

*Boletín de Leyes i Decretos del Gobierno*, 65 (Santiago, 1899).

*Boletín de las Leyes i Decretos del Gobierno*, 82 (Santiago, 1913).

Diario *La Época*, ediciones del 7 y 9 de octubre de 1884.

*Ley de Administración de los Ferrocarriles del Estado*, de 4 de enero de 1884.

*Ley Orgánica del Consejo de Defensa Fiscal*, publicada Diario Oficial N° 16.478, de 18 de enero de 1933.

*Ley Orgánica de la Universidad de Chile*, de 9 de enero de 1849.

*Leyes de la República de Chile 1810-2009*, Contraloría General de la República (Santiago, 2009).

*Ordenanza general de Correos*, de 22 de febrero de 1858.

*Reglamento General para los Telégrafos del Estado*, de 31 de enero de 1872.

## 2.- Literatura

ALDUNATE, Carlos, *Leyes, Decretos i Documentos relativos a las salitreras* (Santiago, 1907).

ALESSANDRI, Arturo, *Constitución de la propiedad salitrera. Discurso pronunciado por el honorable diputado por Curicó don Arturo Alessandri en las sesiones de 24, 30 i 31 de agosto de 1904* (Santiago, 1906).

ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial* (Buenos Aires, 1981), VI.

ANGUITA, Ricardo, *Leyes promulgadas en Chile* (Santiago, 1912), II.

BERTRAND, Alejandro, *Memoria acerca de la condición actual de la propiedad salitrera en Chile* (Santiago, 2013).

BLAKEMORE, Harold, *Chile desde la Independencia*, en BETHELL, Leslie (ed.), *Biblioteca Digital DIBRI-UCSH* (Santiago, 2009), pp. 47-110.

BLANCH, José María, *Régimen jurídico de las fundaciones en derecho romano* (Madrid, 2007).

BRAVO, Bernardino, *Por la razón o la fuerza: el Estado de Derecho en la historia de Chile* (Santiago, 1996).

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión Parlamentaria encargada de estudiar las necesidades de las provincias de Tarapacá y Antofagasta* (Santiago, 1913).

DE RAMÓN, Armando, *La justicia chilena entre 1875 y 1924*, en *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 12 (1989), pp. 5-59.

DONOSO, Carlos, *Una región rica, fértil y abandonada: Economía, cultura y sociedad en Tarapacá (siglos XVI-XX)* (Tarapacá, 2017).

EGAÑA, Mariano, *Alegato pronunciado ante la Excma. Corte Suprema en el juicio iniciado por el Fisco contra la sucesión de don José Waddington* (Valparaíso, 1894).

ENCINA, Francisco, *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias* (Santiago, 1978).

FERRADA, Juan Carlos, *Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno*, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral*, 20 (2007), pp. 69-94. *Gaceta de los Tribunales*, 3.906, (Santiago, 1894).

GONZÁLEZ, Sergio, *Las políticas salitreras peruana y chilena: ¿Del monopolio estatal a la libertad económica? (1873-1884)*, en *Cuadernos de Historia*, 38 (Santiago, 2013), pp. 39-77.

GODOY, Milton, *La ley es una moneda en el desierto: agentes estatales, empresarios mineros y conflictos de intereses en la periferia del Estado nacional chileno: Taltal, 1850-1900*, en *Revista Estudios Atacameños*, 52 (2016), pp. 31-48.

GUMUCIO, Rafael, *Chile: corrupción y poder*, en *Revista Polis* [en línea], 12 (2005).

GUTIÉRREZ, José Ramón, *El presupuesto procesal de la capacidad procesal en las personas jurídicas, en especial de las de Derecho Público*, en *Revista Chilena de Derecho*, 36/2 (2009), pp. 245-279.

JOBET, Julio César, *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile* (Santiago, 1951).

*Memoria del Consejo de Defensa Fiscal presentada al señor Ministro de Hacienda en 1898* (Santiago, 1898).

*Memoria del Delegado Fiscal de Salitreras presentada al señor Ministro de Hacienda en 1904* (Iquique, 1904).

- Memoria del Consejo de Defensa Fiscal presentada al señor Ministro de Hacienda en 1908* (Santiago, 1908).
- MINISTERIO DE HACIENDA, *Antecedentes sobre la industria salitrera, sección salitre* (Santiago, 1925).
- OLIVÁN, Francisco, *La Combinación Salitrera y sus hechuras, sus graves perjuicios y su remedio* (Valparaíso, 1893).
- ORTIZ, Fernando, *El movimiento obrero en Chile, 1891-1919* (Santiago, 2005).
- PANTOJA, Rolando, *La organización administrativa del Estado* (Santiago, 1998).
- PASTEN, Roberto, *La economía política del déficit fiscal en el Chile del siglo XIX*, en *Revista de la CEPAL*, 121 (Santiago, 2017), pp. 170-185.
- PINTO, Fernando, *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios* (Santiago, 1991).
- POIRIER, Eduardo, *Chile en 1910* (Santiago, 1910).
- RODRÍGUEZ, Gregorio, *El Fisco*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 106 (2003) pp. 95-114, [visible en internet: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00416332003000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00416332003000100004&lng=es&tlng=es)]
- ROMERO, Alejandro, *Algunos privilegios procesales de la Administración del Estado en la litigación civil (dos mecanismos para su atenuación o supresión)*, en ARANCIBIA, Jaime; MARTÍNEZ José Ignacio; ROMERO, Alejandro (eds.), *Litigación Pública* (Santiago, 2011).
- Sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados en 1883*, 52 (Santiago, 1883).
- SILVA, Fernando, *Los ferrocarriles salitreros de Tarapacá durante el gobierno de Santa María*, en *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales*, 1 (Santiago, 1966), pp. 43-120.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Sobre el origen de la "Teoría del Fisco" como vinculación privatista del príncipe*, en *Revista de Derecho Público* [en línea], 12 (1971).
- VARAS, Luis y GARCÍA, Víctor, *La ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 15 de octubre de 1875, y las disposiciones que la modifican y complementan* (Santiago, 1940).
- VÉLEZ, Ricardo, *Recopilación de leyes, decretos y circulares referentes a la recaudación e inversión de fondos públicos vigentes en 1889, recopiladas, clasificadas y anotadas, de orden del Supremo Gobierno* (Santiago, 1889).
- VIAL, Gonzalo, *Consejo de Defensa del Estado 100 años de historia* (Santiago, 1995).
- VICENTE, Enrique, *El régimen jurídico del Fisco chileno* (Santiago, 1937).
- YRARRÁZABAL, José Miguel, *El presidente Balmaceda* (Santiago, 1940), II.