



ESTUDIO SOBRE LA DIVISION TERRITORIAL DE CHILE



MEMORIA DE PRUEBA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO
EN LA FACULTAD DE LEYES I CIENCIAS POLÍTICAS



INTRODUCCION

Vamos a ocuparnos en esponer la division de nuestro territorio desde el doble punto de vista de la division jeneral, que mira al conjunto de la Administracion Pública, i de las divisiones particulares motivadas por la naturaleza propia de servicios especiales; tratando al mismo tiempo de diseñar la teoría de una i otras divisiones i de apreciarlas respectivamente en concepto a la unidad administrativa. Estudiar todos los respectos bajo los cuales puede estimarse una division territorial, importaría un trabajo demasiado estenso para el objeto de la presente Memoria.



CAPÍTULO PRIMERO

Division jeneral del territorio

1. Teoría de ella.—2. Territorio jeneral.—3. Territorio marítimo

I. TEORÍA DE ELLA

Hechos jenerales observados nos manifiestan que las leyes de division territorial, sin las cuales nosotros no concebimos la idea de un mediano gobierno, léjos de haber existido siempre, solo aparecen en un período de cultura bastante posterior.

Sometidas primeramente las agrupaciones humanas al durísimo réjimen de la vida nómada i despues al de la vida semi-nómada, miéntras el estado embrionario de las industrias no les permite radicarse en una porcion limitada del suelo, es fácil comprender que en esas primeras etapas del desarrollo social las leyes de division no han podido tener lugar, desde que ni aun lo tenia la nocion de la territorialidad.

Mas tarde, a causa de condiciones físicas especiales, de la guerra i del nacimiento i desarrollo de las industrias (sobre todo de la agrícola, una de las primeras en aparecer), los pueblos pueden ya radicarse en una determinada estension de la tierra, i con esto el organismo social adquiere importantísimos elementos de vitalidad i de progreso. La accion de la autoridad, especialmente en su forma represiva, se facilita sobre manera; la propiedad inmueble puede existir; la familia constituirse i solidificarse; el esfuerzo logra tener una aplicacion mas continúa, mas regular i mas fecunda.

Sin embargo, llegados los pueblos al estado de sedentariedad, aun deben trascurrir siglos para que aparezcan las divisiones administrativas del territorio. En efecto, los hechos consignados en la historia i los relatos de los viajeros manifiestan que el réjimen del *estatuto personal* solo cede al réjimen mas culto del *estatuto real* despues de una lenta evolucion i, a las veces tambien, de encarnizadas luchas. Miéntras rije aquel estatuto,

las leyes miran a las personas i nó al territorio. Organizadas exclusivamente por i para la guerra (que al paso que se retrograda en el desarrollo de la civilizacion, se la vé aparecer con mas i mas frecuencia, hasta constituir el estado normal de las agrupaciones tribales), las sociedades, en las fases primaria i aun media de la cultura, viven en el estado que Spencer denominó del *militarismo*. La nacion es un ejército. Así, en el Perú, segun Garcilaso, «los habitantes de cada ciudad estaban inscritos por décadas, bajo el mando de un decurion; cinco decuriones estaban bajo un superior i dos de estos superiores bajo un jefe de mas alto grado; cinco de estos centuriones bajo un jefe i dos de estos jefes bajo un oficial que mandaba, de este modo, un mil hombres; finalmente, por cada decena de mil, había un gobernador de la raza de los Incas. El gobierno político se asemejaba completamente, pues, a la direccion de un rejimiento. Hasta hace pocos años el Japon nos ofrecia otro ejemplo de esta analogia» (1). El Exodo refiere que Moises elijió en Israel individuos valerosos i los puso a la cabeza de agrupaciones de 10, 50 i 100 hombres, en que dividió la sociedad, dándoles el nombre de *caporales* i otros. Subsiste en China hasta hoi, a traves del réjimen industrial, la antigua division en decurias i centurias. Entre los bárbaros que invadieron el Imperio Romano, cada individuo, aun en tiempo de paz, debia estar incorporado a una agrupacion numérica determinada (2). Spencer, refiriéndose a la organizacion civil del antiguo Ejipto, dice: «Bajo el soberano, descendiente de los dioses, existia una organizacion centralizada cuya parte civil estaba distribuida en clases i sub-clases tan definidas como las de la parte militar. De las cuatro grandes divisiones sociales, sacerdotes, soldados, ciudadanos o comerciantes i pueblo comun, debajo del cual vivian los esclavos, la primera comprendia mas de una veintena de órdenes diferentes; la segunda, escedia en una media docena el número de órdenes establecido para los grados militares; la tercera comprendia mas de doce órdenes, i la cuarta un número

(1) Herbert Spencer, *Principes de Sociologie*, § 259, t. 2, páj. 147.

(2) Valentin Letelier, *Ciencia del Derecho i de las Instituciones*, (inédito), capitulo «Del Poder Administrativo», párrafo «Desarrollo del personal administrativo.»

todavía mayor» (3). Por eso Roma, en donde existía una organización análoga hasta épocas posteriores (4) i cuya organización primera fué completamente numérica (5), no necesitó en sus tiempos primitivos de leyes de division territorial. Cada clase era allí rejida por su lei especial; existiendo, en consecuencia, dentro de una misma ciudad, derechos i deberes diferentes. Mas tarde, a pesar de su estension territorial, aun no tenía leyes de esta naturaleza. Los pueblos conquistados estaban bajo la dependencia del Senado. Solo despues, cuando la necesidad se hizo sentir mui vivamente, llegóse a dividir el suelo de Italia en cuatro departamentos i se formó provincias con los territorios sometidos, como las Galias i otras (6). Entre los antiguos francos tenía tal predominancia la organizacion militar que, segun Fustel de Coulanges, se empleaban promiscuamente las voces latinas *populus* i *exercitus*. En Inglaterra, del mismo modo que en la China actual, subsiste hasta nuestros dias en todos los condados la division en decurias i centurias (*hundred* i *tythings*) (7), cuyo oríjen remonta hasta mui antiguo.

En este estado social, las leyes, como decíamos, han tenido un carácter esclusivamente personal; cada una de ellas obliga a determinados grupos o clases de individuos, pero nó a todo el conjunto social.

El réjimen del estatuto personal persistente por largo tiempo i ocasionado a luchas tenaces (como ha podido observarse durante nuestra edad en Austria-Hungría con motivo de la contienda política sostenida por el partido aleman, que tiende al estatuto real, i por los dálmatas, húngaros, polacos i demas pueblos coaligados, que tienden a conservar sus respectivas individualidades etnolójicas), cede, por fin, el paso al réjimen del estatuto real, a causa del desarrollo de la pobla-

(3) *Principes de Sociologie*, § 558, t. 3, páj. 776.

(4) Véase Spencer, *opúsculo citado*, § 569, t. 3, páj. 781-783 i Duruy, *Histoire des Romains*, t. III, páj. 159, 173 i otras.

(5) Tenía 3,000 caballeros, 300 senadores, 300 monjas.

(6) Valentin Letelier, *Ciencia del Derecho i de las Instituciones*, capítulo «Del territorio», párrafo «De la division territorial.» Véase, ademas, sobre la division romana Batbie, *Droit Public et Administratif*, t. 3, páj. 193, nota 1.

(7) Batbie, *opúsculo citado*, t. 3, páj. 199.

cion, de la riqueza, del territorio i de otros múltiples elementos sociales cuya naturaleza está en pugna con el militarismo.

Así las cosas, esto es, en el período de la cultura, del desarrollo deliberado, se comprenderá fácilmente que la primera condicion de un buen gobierno es una acertada division territorial, o como dice Colmeiro: "La distribucion de la esfera comun de la accion administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía i en virtud de un solo impulso". Clasificar las funciones administrativas por servicios i por distritos, agrega el mismo autor, es aplicar el método a la Administracion i simplificar su mecanismo, señalando a cada autoridad el círculo de su poder i los límites de su jurisdiccion (8). Un tratadista contemporáneo, profesor en la Universidad de Oviedo, ha espresado en los siguientes términos la necesidad política de la division territorial: "La manifestacion primera, dice (9), de la accion del Estado sobre su base física para la constitucion de su organismo político, consiste en la adaptacion jeográfica. Esta adaptacion se revela en los Estados nacionales por la distribucion de sus funciones en la estension territorial, que convierte la tierra en término jurisdiccional dentro del que se ejerce el imperio o poder soberano. El carácter complejo de la vida política social que una nacion supone, exige de conformidad con los centros de vida colectiva que integran a la sociedad nacional, una accion política sobre todos éstos. Ahora bien: a la necesidad de que esta accion política se efectúe i organice convenientemente, responde la division territorial. En efecto: como el Estado no se concentra en un punto dado de la sociedad, sino que es la sociedad misma organizada cumpliendo el derecho, i por toda la sociedad se ha de sentir la accion del Estado, de ahí que toda ella debe revestir una organizacion, de la cual es elemento sustancial la division del territorio" (10).

(8) Manuel Colmeiro, *Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1850, t. I, pág. 48.

(9) *Derecho Administrativo* por J. Meyer i Adolfo Posada, Madrid, 1892, páj. 307 i 308. Es una coleccion de estudios sueltos hechos por ámbos autores, el primero aleman i el segundo español.

(10) Sobre injerencia popular en la division territorial, punto interesantí-

Establecida así la teoría de esta division, pasemos ahora a esponer las disposiciones del derecho chileno. Desde el punto de vista de la division jeneral, civil que algunos dicen (11) (contraponiéndola a política, militar, judicial, etc.), conceptuamos necesario dividir el estudio en dos párrafos: relativo el uno al *territorio* propiamente tal, i el otro al *territorio marítimo*. Para hablar con propiedad, talvez no hai, o al ménos no conocemos, una espresion que pueda contraponerse con exactitud a territorio marítimo. I en verdad, éste no comienza donde el verdadero territorio acaba, pues hai cierta faja costanera de tierra firme sometida simultáneamente a las leyes que reglan el territorio en jeneral i a las que en especial rijen el marítimo. Este último puede designarse mas exactamente por medio del adjetivo *terráqueo*, pues comprende a la vez una faja continental i una faja oceánica. Emplearemos, sin embargo, la voz admitida por el uso jeneral.

2. TERRITORIO JENERAL

Con la conquista de los Incas, a mediados del siglo XV, la estension del territorio que mas tarde se denominó Chile, quedó seccionada en dos porciones: una del rio Maule al norte, que fue sometida a la dominacion incásica i la otra del Maule al sur que continuó independiente (12).

La estension del territorio durante la conquista española varió en realidad con el poder militar de los conquistadores i con la suerte de las armas. Sin embargo, el monarca español declaró comprendida desde un principio como parte de sus dominios

simo que no alcanzamos a estudiar aquí, puede verse por lo que respecta al derecho frances, la obra de Batbie, *Droit Public et Adm.*, t. 3, § 176 i 177, p. 183, con notas.

(11) Así en España. Véase a don Vicente Santa Maria de Paredes, *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1891, páj. 92 i a don Manuel Colmeiro, *op. cit.*, t. I, páj. 55.

(12) BARROS ARANA, *Historia jeneral de Chile*, parte 1.^a, cap. III, § 5, t. I, p. 65 i 66.

i en calidad de provincia del Perú, la larga faja de tierra occidental que termina con el resto del continente.

Durante el coloniaje prosiguió este órden de cosas, aun cuando en realidad no tuvo España el dominio efectivo de la rejion ocupada por los araucanos en resistencia; de igual manera que nosotros mismos carecemos aun de la efectiva posesion de ese territorio i de otros mas australes hasta la fecha inexplorados en gran parte.

La real órden de 15 de Marzo de 1798 dispuso que la Capitanía jeneral de Chile debia entenderse independiente del virreinato; i por el planteamiento en Chile de la Ordenanza de Intendentes de 28 de Enero de 1782, quedó dividido el territorio en *dos intendencias* separadas por el rio Maule. Cada una de esas Intendencias, cuyas respectivas capitales eran Concepcion, para la de Maule al sur, i Santiago, para la de Maule al norte, se subdividia en *partidos*, a cargo cada cual de un subdelegado.

En ese estado las cosas, sobrevino la revolucion independien- te del año 8.

El Congreso de 1811, en sesion de 23 de Setiembre, aceptan- do implícitamente la division territorial de la Ordenanza de 1782, acordó la formacion de una *tercera* intendencia en Co- quimbo, a cargo de un gobernador político i militar. Esta medi- da, cuya planteacion embarazaron los trastornos políticos, fué recordada en el artículo 4.º de la *Convencion* que celebraron los delegados de las juntas de Santiago i Concepcion el 12 de Ene- ro del año 12, pues en el precitado artículo se recomendaba la fijacion de los límites de la provincia de Coquimbo. El *Reglamen- to constitucional provisorio* de 27 de Octubre del mismo año, considera como establecidas esas tres intendencias o provincias, i el *Proyecto de constitucion provisoria para el Estado de Chile* jurado i sancionado el 23 de Octubre de 1818, dispone en el artículo 1.º del capítulo IV, que Chile se divida en las *tres pro- vincias* a la fecha existentes.

El *Proyecto de Constitucion* mandado confeccionar por O'Hig- gins el 18 de Mayo de 1822 i sancionado i promulgado el 30 de Octubre, en su artículo 4.º dividia el territorio en *seis departa- mentos*, en el 27 dividia cada departamento en *delegaciones* (equivalentes a los "partidos" de la Ordenanza de 1782) i cada

delegacion en *distritos* (que eran las antiguas "diputaciones"). Por decreto del Jefe Supremo don Ramon Freire, espedido el 23 de Abril de 1823, se nombró una comision encargada de proponer al gobierno la division i deslinde de los departamentos de la República (13); i la *Constitucion definitiva* de 29 de Diciembre del mismo año, en su artículo 100 divide el Estado en gobiernos departamentales, delegaciones, subdelegaciones, prefecturas e inspecciones. Segun el *Almanak nacional para el Estado de Chile* publicado por don Juan Egaña en 1824, la division fundamental del territorio chileno en aquel año era la siguiente: Departamento de Coquimbo, departamento de Santiago, departamento de Concepcion, gobierno (departamental) de Valdivia, gobierno de Talcahuano i gobierno de Valparaiso. El departamento de Chiloé estaba aun en manos de la metrópoli; pero el 19 de Enero de 1826 fué incorporado a la República en virtud del pacto firmado entre Freire i Quintanilla.

El *Proyecto de un reglamento provisorio para la administracion de las provincias* (título I) de 30 de Noviembre de 1825, el decreto de 31 de Enero de 1826 (14), dictado cuando el pais carecia de toda constitucion política (a consecuencia de la simple lei de 10 de Enero de 1825 que declaró insubsistente la Constitucion del 23), i finalmente, la lei de 30 de Agosto del citado año 26 (15), establecieron una misma division administrativa en *ocho provincias*, a saber: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepcion, Valdivia i Chiloé. La division establecida en las tres disposiciones precedentes, debió su oríjen a los propósitos federalistas de que se hallaba a la sazón animada la mayoría de los espíritus de la clase gobernante; propósitos enjendrados a su vez por el espectáculo de los trastornos intestinos que venian produciéndose en Chile i por el deslumbrador ejemplo de la República Norte-americana.

El *Proyecto de constitucion federal* presentado al Congreso el 1.º de Diciembre de 1826, i el *Reglamento provisorio para el réjimen*

(13) *Boletin de las Leyes*, Valparaiso, imprenta de *El Mercurio*, 1845, t. I, p. 27.

(14) *Boletin de las leyes*, edicion citada, t. I, p. 367-368.

(15) *Boletin de las leyes*, edicion citada, t. I, 411-412.

men de las provincias presentado al mismo Congreso en 19 de Enero de 1827 (para que rijiera temporalmente mientras se discutía i aprobaba aquella Constitucion) mantenian la misma division del territorio nacional en ocho provincias (16).

En la *Constitucion Política* de 8 de Agosto de 1828 (art. 2.) obra de don José Joaquin de Mora, sobrevinieron esas mismas tendencias a la importacion federal i se produjo idéntico resultado fijándose en *ocho* el número de provincias.

Esta marea ajitada e interminable, dicho sea al pasar, de tanto reglamento, proyecto i tentativa para dividir el territorio de la República, manifiesta a todas luces con qué fuerza se hace sentir i cuán difícil es satisfacer adecuadamente la necesidad de esa division.

Vino, por último, la *Constitucion Política* hoy en vijencia, jurada i promulgada el 25 de Mayo de 1833, que consigna en el capítulo VIII (ántes IX), artículo 106 (ántes 115), la siguiente disposicion:

"El territorio de la República se divide en *provincias*, las provincias en *departamentos*, los departamentos en *subdelegaciones* i las subdelegaciones en *distritos* (17)."

Conforme a las disposiciones vijentes hasta la Constitucion del 33 habia las siguientes provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepcion, Valdivia i Chiloé. La provincia de Talca fué creada por lei de 5 de Agosto de 1833; la de Valparaiso por lei de 27 de Octubre de 1842; la de Atacama por lei de 31 de Octubre de 1843; la de Ñuble por lei de 2 de Febrero de 1848; la de Arauco por lei de 5 de Julio de 1852; la de Llanquihue por lei de 22 de Octubre de 1861; la de Curicó por lei de 26 de Agosto de 1865; la de Linares por lei de 11 de Diciembre de 1873; la reorganizacion de la provincia de Arauco i la creacion de la de Biobío por lei de 13 de Octubre de 1875; la de O'Higgins por lei de 10 de Diciembre de 1883; las de Tacna i

(16) Véase A. Echeverría *Jeografía política de Chile*, Santiago 1888, t. I, p. XI a LXXXIX; *Sesiones de los Cuerpos Lejislativos*, Santiago, 1887; Hüneus, *La Constitucion ante el Congreso*, Santiago, 1890, t. I, páj. 49-55 i *Boletín de las leyes* citado.

(17) Véase Hüneus, *La Constitucion ante el Congreso*, t. 2, páj. 263-267.

Tarapacá por leyes de 31 de Octubre de 1884; las de Malleco i Cautin por lei de 12 de Marzo de 1887, i la de Antofagasta por lei de 12 de Junio de 1888. En cuanto al territorio de Magallanes, establecido por decreto de 8 de Julio de 1853, conforme a la autorizacion otorgada al Presidente de la República en el artículo 4.º de la lei de 2 de Julio de 1852 (18), su existencia inconstitucional no puede ser mirada como dudosa. Ella, sin embargo, ha debido ser imprescindiblemente aceptada a efecto de la constitucion física i particular de aquel territorio i de la pequenez de su poblacion aglomerada en un solo punto (19).

Por lo que atañe a la facultad de modificar la division territorial de la República, debemos recordar aquí que, conforme a la regla predominante en los países cultos (20) i al número 5 del artículo 28 de nuestra Constitucion, es materia de lei crear nuevas provincias o departamentos o arreglar sus límites; al paso que es solo materia de decreto del Ejecutivo crear i demarcar subdelegaciones i distritos. A este último respecto, el artículo 32 de la lei de Réjimen Interior de 23 de Diciembre de 1885 establece que, para la creacion de nuevos distritos i subdelegaciones o variacion de los existentes, debe procederse con audiencia de la respectiva Municipalidad.

Por último, segun el número 6 del artículo 2 de la lei de Reorganizacion de los Ministerios, dictada el 21 de Junio de 1887, corresponde a la Secretaría del Interior el despacho de todos los asuntos que se refieren al territorio; escepto en lo que atañen al marítimo, sometido al Departamento de Marina por el número 6 del artículo 7 de la misma lei.

Esta division jeneral del territorio que hemos venido esponiendo constituye la base primordial de todo nuestro mecanismo administrativo, i sobre ella reposan la unidad i eficacia del Gobierno Central i de los múltiples servicios que corren a su cargo. Las leyes todas se refieren constantemente a ella; i si no existiera, se habrian hecho imposibles o engorrosísimas multi-

(18) A. Echeverría, *Jeografía política de Chile*, t. I, p. 3-5.

(19) Véase Huneeus, *op. cit.* t. 2, p. 265 i 266.

(20) Bluntschli, *Teoría jeneral del Estado*, Madrid, 1880, páj. 209; Santa-
maría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, páj. 38; Batbie, *Droit
Public et Administratif*, t. 3, páj. 181, § 176.

tud de disposiciones de tanta trascendencia como las que los artículos 6, 7 i 8 del Código Civil consignan para la promulgacion, como las que la Lei Orgánica del 75 da para fijar la competencia de los tribunales, o instituciones como el Registro Conservatorio.

Sobre esa division descansa todo nuestro réjimen interior, i con él, la vida armónica de la República. Los cuatro órdenes de funcionarios locales que asumen la representacion del Jefe Supremo del Estado, Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores, la asumen solo i respectivamente dentro de los límites de la provincia, del departamento, de la subdelegacion i del distrito (21). Al ocuparse en instituir aquellos funcionarios, la Constitucion ha establecido prévia e inmediatamente la division del territorio (artículo 106).

Para Estados de mínima estension i aun poco desenvueltos social i administrativamente, como los antiguos Estados municipales de la Grecia, compuestos solo de la ciudad i un pequeño territorio adyacente, se concibe que la existencia de un Gobierno, mas o ménos regular, haya sido compatible con la inexistencia de divisiones territoriales; pero en naciones de cultura desarrollada, cualquiera que sea la estension de tierra que ocupen, cuanto mas si ella es ámplia, una administracion correcta no puede ejercitar sus fuerzas i cumplir sus fines sin un territorio convenientemente adaptado a la variedad de órganos i de funciones gubernativas i sociales. Además, el principio de la division del trabajo, que es una de las leyes primordiales de la actividad del individuo, rije tambien la actividad del Estado i necesita para su aplicacion, entre otros puntos de apoyo, la division, i subdivision calculada del territorio (22).

3. TERRITORIO MARÍTIMO

Antes de 1848, estimamos que no habia disposicion alguna nacional que fijara la division administrativa del territorio marítimo. Con anterioridad a esa fecha, en que se encuentra la pri-

(21) Artículos 107 a 112 de la *Constitucion Política*.

(22) Véase Santamaria de Paredes, *op. cit.*, pájs. 78 a 81.

mera lei sobre el particular, solo podria aducirse aquí el Decreto Supremo de 27 de Julio de 1824 (23), que mandó rejir en Chile, i rijen hasta la fecha la *Real Ordenanza Naval* de 1802, llamada de Grandallana, i las *Ordenanzas jenerales de la Armada Naval* de 1793. Estas últimas, que han tenido i tienen una aplicacion jeneral i diaria en nuestra Marina (ya que sobre la primera se han suscitado graves dudas en punto a su vijencia) (24), no consignan disposicion alguna sobre division del territorio marítimo, i solo en el artículo 17, título VII, tratado 5.º, se habla somera i vagamente de la estension de mar sometida a la jurisdiccion de los capitanes de puerto.

Es frecuente en los decretos espeditos por el Ministerio de Marina ántes del año 48 ya citado, el empleo de la voz *apostadero*; pero el significado administrativo de ella en la lejislacion española no corresponde a deduccion alguna precisa que se pretenda estraer con aplicacion al territorio marítimo de Chile. *Apostadero*, dice un buen Diccionario (25), «equivale a departamento i se aplica con especialidad a la jurisdiccion del Comandante Jeneral de Marina de la Habana i a la del de Filipinas.» En este sentido, podria a lo mas deducirse la unidad de nuestro territorio marítimo (cosa que no hai para qué estraer de allí, desde que a contar de 1811 todas nuestras Constituciones o Proyectos han establecido la unidad del territorio); pero nada acerca de su division administrativa (26).

La lei de 30 de Agosto de 1848 repitió en su artículo 1.º el precepto de la unidad del territorio marítimo i colocó a éste bajo la direccion i mando de un Comandante Jeneral de Marina, subordinado al Ministro respectivo. El artículo 3.º fijó el puerto de Valparaiso como capital del territorio marítimo; el

(23) *Manual del Marino*, t. I, páj. 42. Santiago. 1888. 2.ª edicion.

(24) Véase la vista fiscal de don Francisco Ugarte Zenteno en *Manual del Marino*, Santiago, 1889, t. 4. pájs. 113 a 116.

(25) *Diccionario marítimo español*, por los señores Lorenzo, Murga i Ferrero, páj. 43, Madrid, 1864.

(26) Entre otros decretos, puede verse el de 22 de Agosto de 1825 (en *Manual* precitado, t. I, páj. 44), declaraciones 2.ª i 3.ª que concuerdan con la única interpretacion que nos atrevemos a dar, por lo que respecta a nuestro estudio, a la voz «apostadero.»

2.º dividió este territorio en once gobernaciones marítimas, i el 4.º dividió éstas a su vez en subdelegaciones, siendo las primeras materias de lei, i las segundas de Decreto del Ejecutivo.

La lei de 23 de Setiembre de 1862 creó la gobernacion marítima de Llanquihue i las Leyes de Presupuestos han establecido las de Antofagasta, Tarapacá i Arica, aumentándose así a *quince* el número de gobernaciones de que en la actualidad consta el territorio, si bien es necesario hacer presente que la de Juan Fernández solo tiene i ha tenido una existencia nominal en el número 11 del artículo 2.º de la lei del 48.

Un decreto de 11 de Julio de 1870 fijó la subdivision en subdelegaciones de todas las gobernaciones marítimas de la República a la sazón existentes (escepto Juan Fernández), especificando los respectivos límites. Ese decreto jeneral ha sido posteriormente modificado o adicionado por los decretos cuyas respectivas fechas se indican a continuacion (27): 15 de Febrero i 5 de Julio de 1873; 5 de Mayo i 24 de Julio de 1874; 26 de Octubre de 1875; 24 de Marzo, 30 de Junio, 3 de Octubre i 30 de Noviembre de 1877; 16 de Mayo de 1878; 11 de Mayo de 1880, i 4 de Mayo de 1882. Un decreto de 30 de Noviembre de 1890 creó nominalmente la subdelegacion marítima de la Isla de Pascua, con dependencia de la gobernacion de Valparaiso.

El artículo 593 del Código Civil fija el mar territorial i la estension hasta que alcanza el ejercicio de la policia marítima, señalando respectivamente una i cuatro leguas marinas.

La division del territorio marítimo de la República, tiene en realidad mas importancia de la que a primera vista pudiera atribuírsele. Los funcionarios para que ha sido establecida no solamente tienen a su cargo el recibir i despachar cuotidianamente las naves de comercio, intervenir en el enganchamiento de los equipajes de las mismas naves i cumplir todas las órdenes que les imparta la Comandancia Jeneral de Marina i el Gobierno Central. Como encargados del reconocimiento de naves i de su declaracion de innavegabilidad, cuidan directamente por la se-

(27) Todos se hallan insertos por orden cronológico en los tomos correspondientes del *Manual del Marino*, de que han aparecido hasta hoi cuatro volúmenes.

guridad de los pasajeros i de la carga en el mar; son llamados preferentemente por la lei a prestar los auxilios necesarios en casos de naufragio i varamiento, i velan por la salud toda de los habitantes, pues tienen a su cuidado la sanidad marítima, de tanta trascendencia nacional cuando una epidemia que azota a otro país amenaza invadirnos (28). Servicios especiales, además, como el importantísimo de los correos, han encontrado un poderoso medio de acción en las autoridades marítimas (29).

CAPÍTULO II

Divisiones especiales

1. Teoría de las divisiones especiales.—2. Servicio electoral.—3. Servicio municipal.—4. Instrucción pública.—5. Servicio judicial.—6. Estado civil.—7. Hacienda pública.—8. Correos.—9. Concepto final.

I. TEORÍA DE LAS DIVISIONES ESPECIALES

Pero a más de la división fundamental del territorio que hemos espuesto en el capítulo precedente i que mira a la administración jeneral de la República, i de la división marítima, que posee un carácter de jeneralidad bajo de muchos respectos, existen entre nosotros, como en todos los países cultos, divisiones particulares del territorio, destinadas a concordar con las variadas naturalezas de servicios especiales, que aumentan sin cesar en número i en importancia a la medida que se desenvuelve la civilización.

Puede indicarse, a este propósito, como una inducción sacada de hechos jeneralmente observados, que cada servicio especial necesita de una particular división del territorio. Batbie

(28) Véase *Lei de Navegacion* de 24 de junio de 1878 i reglamentos complementarios de ella en los tomos 2 i 4 del *Manual del Marino*.

(29) Véase artículos 169 a 177 de la *Ordenanza Jeneral de Correos*.

observa que «las divisiones administrativas de la Francia son diferentes segun los servicios públicos, pues las necesidades de cada rama no son unas mismas». I aun cuando las leyes francesas han sacrificado mucho a la uniformidad, no han podido, sin embargo, llevar la simetría hasta la exacta concordancia de todas las divisiones (30). En España, donde las divisiones territoriales del presente siglo han sido hechas «bajo la sujestion de la uniformidad artificial francesa», segun las palabras de don Adolfo Posada (31), la presente division jeneral, establecida por real decreto de 30 de Noviembre de 1883, solo debe ser respetada, en cuanto a los servicios especiales, por el militar, por el judicial i por el de hacienda (32). Pero es en Inglaterra donde puede observarse de la manera mas típica esta complejidad creciente de las divisiones particulares del territorio motivada por el desenvolvimiento de los servicios especiales. Así Lóndres depende de varios municipios i autoridades, segun los distintos servicios. Así el condado de York, dividido como los demas condados en centenas o centurias i decenas o decurias (*hundred* i *tythings*, division de oríjen histórico-militar), se encuentra seccionado en distritos especiales para la policía i la milicia. Así el condado de Lincoln, ademas de la division jeneral, ha sido dividido en tres circunscripciones, hechas únicamente desde el punto de vista de la policía. Análogas divisiones se encuentran en los condados de Sussex i de Kent (33). Con el propósito de facilitar algunos servicios públicos, como el electoral i otros, la lei de 1832 i una lei posterior autorizaron, para el solo efecto de esos servicios determinados, reunir ciertas porciones del condado de Lancaster a otras porciones estrañas al condado (34).

Conocida así, aunque someramente, la teoría jeneral de las divisiones particulares del territorio con motivo de la especialidad de algunos servicios públicos, pasemos ahora a esponer las

(30) Batbie. *Droit Public et Administratif*, t. 3, páj. 180.

(31) Posada i Meyer. *Derecho administrativo*, Madrid, 1892, páj. 311.

(32) Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1891, páj. 92.

(33) Batbie, *opúsculo citado*, t. 3, pájs. 198-199.

(34) Batbie, *opúsculo citado*, t. 3, páj. 197.

principales disposiciones del cuerpo de nuestro Derecho, para, en seguida, apreciar la calidad de ellas en cuanto se relacionan con la unidad de la administracion jeneral.

2. SERVICIO ELECTORAL

El servicio electoral, fundamento de los poderes públicos i de la organizacion entera del Estado, se encuentra entre nosotros, en términos jenerales, segun la lei en vigor de 20 de Agosto de 1890, amoldado a la escala de division territorial que establece el artículo 106 de la Constitucion. Eliminando el distrito, que no desempeña papel alguno en la lei electoral, tenemos, en efecto, la subdelegacion, el departamento, la provincia i el territorio todo en su unidad como importantes moldes a que se conforma el servicio electoral.

Sin embargo, la base primordial de este servicio es la subdelegacion. Las juntas electorales de mayores contribuyentes urbanos i rurales son constituidas por subdelegaciones (35), i por subdelegaciones tambien se forman los registros de electores (36). Estos registros, en caso que el número de calificados esceda el término legal (de 150), se subdividen en secciones que no pueden contener mas de ciento cincuenta nombres, sin que se tome en consideracion el distrito (37). La publicacion de estos mismos registros a que, dentro de los veinte dias siguientes a la entrega de uno de sus ejemplares efectuada por el comisario de cada junta electoral, han de proceder los notarios conservadores de bienes raices, debe igualmente hacerse por subdelegaciones i por orden alfabético de apellidos de los ciudadanos inscritos en cada una de ellas (38). La emision i recepcion del voto se efectúa igualmente por subdelegaciones, aun en el caso en que el registro i la junta electoral de cada una de éstas llegue a

(35) Artículos 1, inciso 1; 2, incisos 1 i 7; i 9, inciso 2 de la Lei de Elecciones de 20 de Agosto de 1890.

(36) Artículos 10, 23 i 25 de la lei citada.

(37) Artículos 10; 47, inciso 2; i 48, inciso 1 de la lei citada.

(38) Artículos 36, inciso 1; i 32, inciso 1, de la lei citada.

seccionarse por efecto de un número de inscritos mayor de ciento cincuenta (39).

El departamento tiene asimismo aquí un rol de importancia. Ante todo, la Cámara de Diputados se compone de miembros elejidos por los departamentos en votacion directa (40), i que asumen la representacion departamental (el nombre) en conformidad al inciso 4.º del artículo 68 de la Lei de Elecciones. Se constituyen por departamentos las juntas jenerales escrutadoras de que habla el artículo 70 de la misma lei. El nombramiento de electores de Presidente de la República se hace tambien en concepto a esta division del territorio (41). En todo lo que se refiere a la prévia constitucion de las juntas electorales i demas reclamos judiciales posteriores, el juez de letras es llamado, por regla jeneral, a conocer del negocio i fallarlo en primera instancia (42). Se sabe que el conservador de bienes raices del departamento, el tesorero fiscal i el tesorero municipal son respectivamente designados para conservar cada uno de los tres ejemplares de los registros de electores (43).

Hé aquí ahora el papel de la provincia en este servicio. Ante todo, el artículo 22 (24) de nuestra Carta Fundamental dice: "El Senado se compone de miembros elejidos en votacion directa por provincias, correspondiendo a cada una elejir un senador por cada tres diputados i por una fraccion de dos diputados." Los senadores asumen la representacion provincial (el nombre) en conformidad a lo establecido en los incisos 6.º i 4.º del artículo 68 de la Lei Electoral, i los sufragios emitidos a su favor son escrutados por juntas jenerales, que se reunen en la sala del municipio de la cabecera de la provincia (44). De las apelaciones de los reclamos electorales conocen las respectivas Cortes

(39) Artículos 47, inciso 2; 52, inciso 1, i otros de la lei citada.

(40) Art. 16 (18) de la Constitucion Política, i 68, inciso 1 de la Lei Electoral precitada.

(41) Art. 55 (64) de la Constitucion Política, i 74 i 75 de la lei dicha.

(42) Lei citada i art. 2 de la lei de 31 de Enero de 1888 in *Boletin de las leyes*, páj. 41. Véase, ademas, art. 49, inciso 50, i otros de la Lei Electoral.

(43) Artículos 12, inciso 2; i 32, inciso 1 de la lei citada. Véase, ademas, el art. 84.

(44) Artículo 67, inciso 1 de la lei citada.

de Alzada, i en esto el servicio electoral se conforma con la division en provincias desde que, segun lo veremos al hablar de la administracion de justicia, los términos jurisdiccionales de aquellas Cortes coinciden con las líneas terminales de grupos de provincias (45).

Finalmente, por lo que respecta a la unidad del territorio mirado en su conjunto, observaremos que las dos ramas del Poder Lejislativo, o solo algunos de sus miembros, tienen una marcada injerencia en el servicio electoral, segun los artículos 13, 33, 34, 45, 63, 77, 100 i otros de la lei tantas veces citada.

3. SERVICIO MUNICIPAL

Nuestra Constitucion Política dispone que debe haber una Municipalidad en todas las capitales de departamento i en las demas poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Estado, tenga por conveniente establecerla (46). De acuerdo con ello se han espedido los decretos de 31 de Mayo de 1878, de 5 de Diciembre del mismo año, de 31 de Noviembre de 1881 i de 15 de Setiembre de 1882 (47), que, respectivamente, crearon las Municipalidades de Viña del Mar, de San Luis Gonzaga de Rere, de Lota i de Maullin.

La lei del 87 dispone, ademas, en su artículo 13, que toda Municipalidad podrá constituir en cada pueblo del territorio de su jurisdiccion, que esceda de quinientos habitantes, una junta local compuesta de tres o de cinco vecinos elejidos por ella por voto acumulativo.

Nuestra lejislacion, como se vé, tomando el departamento por base orijinaria de la organizacion municipal, no parece curarse en seguida, para los otros municipios que haya de establecerse en cada departamento, de la division territorial en subdelega-

(45) Véanse artículos 7, 8, 37, 40, 41 i 42 de la lei citada. En cuanto a la publicidad por *provincias* de ciertos actos electorales, véanse los artículos 3, inciso 1; i 36, inciso 2 de la misma lei.

(46) Artículo 113 (122) de la Constitucion Política, i artículo 1 de la Lei Municipal de 12 de Setiembre de 1887.

(47) Véase *Recopilacion de leyes i decretos* por A. Echeverría i A. del Río, Santiago, 1888, pájs. 219-221.

ciones; i ello se explicaria, pues la facilidad con que puede cambiarse los límites de estas últimas (materia de simple decreto) permitirá siempre guardar una exacta concordancia entre los de ellas i los del Municipio.

Sin embargo, el artículo 118 de la Constitucion, que, como el artículo 113, exige una equivalencia mínima de una Municipalidad por cada un departamento, nos parece al mismo tiempo requerir una perfecta concordancia entre los términos jurisdiccionales del Municipio i las líneas terminales de una o mas subdelegaciones completas, ya que el subdelegado es presidente de la Municipalidad de su respectiva subdelegacion, i donde aquella comprende varias de éstas, la preside el subdelegado de la cabecera municipal (48). De otro modo la administracion se veria diariamente entorpecida por odiosos conflictos entre las autoridades vecinales.

La nueva lei municipal de 22 de Diciembre de 1891, que aun no ha entrado en vijencia, reproduce en su artículo 1.º el texto del artículo 113 de la Constitucion, i agrega que "el Presidente de la República al establecer una nueva Municipalidad, fijará las *subdelegaciones o secciones del departamento* que deben formar el nuevo territorio municipal." Las palabras subrayadas confirman bien a las claras el concepto espresado de que nuestra organizacion administrativa local reposa por entero en la division departamental, encuadrándose simétrica i numéricamente a ella.

Conforme al artículo 1.º de esa lei i al 113 de la Constitucion, ya citados, el Ejecutivo ha decretado con fecha 22 de Diciembre de 1891, la creacion de ciento noventa i cinco Municipalidades nuevas, asignándoles territorios que comprenden un número completo de subdelegaciones (49).

La disposicion contenida en el artículo 13 de la lei del 87, no se encuentra en la lei del 91; pero ésta, en cambio, ordena en

(48) Pueden verse artículos 15, 16, 27, 34, 35 i otros muchos de la *lei* del 87; artículos 103 a 105 de la *lei* del 91 i artículos 2.º i 3.º del decreto citado de 22 de Diciembre de 1891.

(49) Véanse páginas 45 a 63 de la edicion oficial de la lei Orgánica de Municipalidades hecha por la Imprenta Nacional en 1891.

su artículo 2 que en la parte urbana de las poblaciones de Santiago i Valparaiso se divida el territorio municipal en diez i en cinco circunscripciones respectivamente, a cargo cada una de una junta local de tres Municipales que forman parte de la totalidad de la corporacion.

4. INSTRUCCION PÚBLICA

Pasemos ahora a ocuparnos de la instruccion pública, dividida en primaria, secundaria, superior i especial.

La necesidad de ella, acaso la mas imperiosa de todas las que sienten hoy los pueblos cultos, como destinada que está esa instruccion a preparar la clase gobernante i a reconstituir la unidad del intelecto (50), debía ser satisfecha en la mas amplia medida; puesta al alcance de todos, de los hombres i de las mujeres, de los pobres i de los ricos. Por eso su servicio, organizándose en conjunto sobre la base de la division jeneral del territorio, ha tenido que atender a algo mas que a esa division; sus establecimientos han debido ser mucho mas numerosos que nuestras provincias, departamentos i subdelegaciones.

Organizando la instruccion *primaria* por lo que respecta a su inspeccion, sobre la cuádruple base de la unidad territorial de la provincia, del departamento i de la parroquia, en cuanto hai una Inspeccion Jeneral de toda ella i visitadores provinciales, en cuanto las Municipalidades pueden nombrar comisiones que cuiden i vijilen las escuelas de su departamento i los párrocos tienen derecho a inspeccionar la enseñanza relijiosa dada en las escuelas públicas de la parroquia (51), la lei Orgánica, sin embargo, por lo que atañe al establecimiento de escuelas, ha ordenado que las haya de ámbos sexos en las poblaciones de cada departamento, hasta llegar a la proporcion de una escuela elemental de niños

(50) Véase *Filosofía de la Educacion* por don Valentin Letelier. Santiago, 1891.

(51) Artículos 25, 31, 36 i 35 de la *Lei de Instruccion Primaria* de 24 de noviembre de 1860 in *Recopilacion de leyes* por Ramon Chavarria, Santiago, 1886, páj. 182 a 184.

i otra de niñas por cada dos mil habitantes (52). Mas allá todavía va la nueva lei de Municipalidades, pues dispone que forzosa i preferentemente se asignen fondos, entre otros objetos, para la instruccion primaria, debiendo sostenerse en cada territorio municipal una escuela de hombres i otra de mujeres por cada un mil habitantes, habida consideracion a las que sostenga el Estado (53). Ademas, en la cabecera de todo departamento debe existir una escuela superior para cada sexo (54).

Por lo que respecta a la instruccion *secundaria*, manda la lei de 9 de Enero de 1879 que haya a lo ménos un establecimiento en cada provincia (55); i en cuanto a la instruccion *superior*, se refiere únicamente en todo su contexto a la Universidad del Estado que existe en Santiago.

El Consejo de Instruccion Pública está encargado de la superintendencia de la enseñanza costeadada con fondos nacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 (154) de la Constitucion (56), i en todos los departamentos en que existan establecimientos públicos de enseñanza secundaria o superior, debe haber delegaciones de aquel Consejo (57).

De los establecimientos de instruccion *especial*, casi todos existen en Santiago, como la Escuela Normal de Preceptores i la de Preceptoras, como la Escuela de Artes i Oficios, el Conservatorio Nacional de Música, la Escuela Militar, el Instituto Agrícola, i otros en determinadas localidades, como la Escuela Naval i los Buque-escuelas.

5. SERVICIO JUDICIAL

La jerarquía de los tribunales establecidos por la lei se halla tambien acorde entre nosotros, de un modo jeneral, con la division comun del territorio.

(52) Artículo 4.º de la *Lei de Instruccion Primaria*, citada, *op. cit.*, pág. 178.

(53) Art. 70 de la *Lei Municipal* de 22 de diciembre de 1891.

(54) Art. 6 de la *Lei de Instruccion Primaria* citada.

(55) Art. 1.º de *Lei de Instruccion secundaria i superior in Chavarría*, *op. cit.*, pág. 187.

(56) Art. 6. de la *Lei precitada*.

(57) Art. 11 de *dicha lei*.

En cada distrito i en cada subdelegacion de la República debe haber respectivamente un funcionario con el título de juez de distrito i de juez de subdelegacion (58). El juez de letras corresponde en jeneral al departamento; pero no dice la Lei Orgánica que habrá jueces letrados en determinadas secciones del territorio. Sin embargo, de la economía de las disposiciones de esa lei se deduce claramente, dice el señor José Bernardo Lira, que el territorio jurisdiccional señalado a estos tribunales, son los departamentos de la República. «Mas, agrega el autor citado, como en algunos departamentos puede bastar un solo juez de letras, en otros necesitarse dos o mas i en otros ha de ser por ahora innecesario el juzgado de letras, esta lei ha dejado a leyes especiales i al Presidente de la República, en el caso del artículo 38, el encargo de crear donde sea menester estos tribunales (59).» El artículo citado, dispone, en efecto, que «podrá el Presidente de la República a petición o con el informe previo de la respectiva Corte de Apelaciones, crear un juzgado de letras en los departamentos que tengan mas de treinta mil habitantes.» Estas consideraciones, sin embargo, no tienen ya sino un interés histórico, pues la lei de 31 de Enero de 1888 dispone en su artículo 2.º que haya a lo ménos un juzgado de letras en cada departamento (60).

Para aquellos departamentos sin esta clase de jueces, rejia ántes el mandato consignado en el artículo 52 de la Lei Orgánica, segun el cual debia ejercer las funciones de juez de letras en los departamentos donde no lo habia, el alcalde que desempeñaba el juzgado de policía local con arreglo a la lei. Pero esa disposicion basada en el artículo 37 de la antigua lei Municipal de 3 de Noviembre de 1854, fué modificada por los artículos 98 i 99 de la lei vijente de 12 de Setiembre de 1887, conforme al segundo de los cuales incumbia, hasta la lei citada de Enero del 88, al 2.º i 3.º alcaldes, que no desempeñaren las funciones del 1.º, ejercer por turno mensual la jurisdiccion que defiere a los alcaldes el § II del título III de la Lei Orgánica.

(58) *Lei de Organizacion i atribuciones de los tribunales*, de 15 de Octubre de 1875. Art. 13 e inciso 1 del art. 33.

(59) *Prontuario de los juicios*, Santiago, 1886, t. 1 páj. 26, nota ñ.

(60) *Boletín de las leyes i decretos del gobierno*, año 1888, páj 41.

Para cada provincia, en cambio, no tenemos un tribunal especial. Las Cortes de Apelaciones, cuyo número asciende a seis en la actualidad, tienen una jurisdicción comprensiva de diverso número de provincias. He aquí cuáles son hoy estos tribunales Colejiados i el territorio que a cada uno de ellos está sometido:

La Corte de Apelaciones de *Iquique* comprende bajo su jurisdicción las provincias de Tacna i Tarapacá i a mas los departamentos de Tocopilla i Antofagasta de la provincia de este último nombre (61);

La Corte de la *Serena* comprende las provincias de Coquimbo i Atacama, i a mas, conforme a la lei de 12 de Julio de 1888, el departamento de Taltal de la provincia de Antofagasta;

La Corte de *Valparaiso*, segun la lei de 2 de Febrero del presente año que la ha creado, abarca las provincias de Aconcagua, Valparaiso, las islas de Juan Fernández i el territorio de Magallanes (62);

La Corte de *Santiago*, dividida en tres salas, estiende su jurisdicción a las provincias de Santiago, O'Higgins, Colchagua i Curicó;

La Corte de Talca comprende las provincias de Talca, Linares, Maule i Ñuble; i, finalmente,

La Corte de *Concepcion*, dividida en dos salas por la lei de 2 de Febrero último, ejerce su jurisdicción en las provincias de Concepcion, Arauco, Biobío, Malleco, Cautin, Valdivia, Llanquihue i Chiloé.

Como puede notarse, esceptuando solamente el departamento de Taltal que ha permanecido anexado a la Corte de la Serena por haberse encontrado desde ántes bajo su jurisdicción i por su situacion jeográfica mas alejada de Iquique que de la Serena, como esceptuando asimismo el Territorio de Magallanes, en condiciones especialísimas, los límites jurisdiccionales de nuestras Cortes de Apelaciones concuerdan exactamente

(61) Leyes de 15 de Noviembre de 1884 i de 12 de Julio de 1888.

(62) En este territorio la justicia es administrada por una junta de tres vecinos nombrada periódicamente por el Presidente de la República, en conformidad a la lei de 3 de Agosto de 1876.

con las líneas terminales de las provincias. Si entre aquéllas i éstas no hai hasta la fecha entre nosotros una correspondencia numérica, débese ello a bien entendidas consideraciones de economía pública i a la poca densidad de nuestra poblacion.

Finalmente, hai en la capital de la República una Corte Suprema, que es la magistratura a cuyo cargo está la superintendencia directiva, correccional i económica de todos nuestros tribunales i juzgados (63). Su unidad corresponde a la unidad del territorio nacional.

6. ESTADO CIVIL

El Registro Civil, establecido por lei de 17 de Julio de 1884, tiene por objeto el que funcionarios públicos anoten en libros destinados al efecto i segun las prescripciones de la misma lei, los nacimientos, matrimonios i defunciones que ocurran en toda la República. Necesidades sociales de primer orden i vivamente sentidas desde años atras, exijian imperiosamente la traslacion de este servicio de las manos sectarias de la Iglesia a las manos neutrales del Estado.

Centralizada la direccion del Registro Civil en el Departamento de Justicia i de Instruccion Pública (64) i sometida a la vijilancia de dos inspectores, de los jueces de letras i de las Cortes de Apelaciones (65), este servicio es directamente prestado a los particulares i en forma gratuita (66) por funcionarios que se denominan *Oficiales del Registro Civil* (67).

Para el establecimiento de sus oficinas, adoptó provisionalmente el artículo 13 de la lei del 84 la division territorial eclesiástica de las parroquias i vice-parroquias que a la sazón existian; pero el inciso 2.º i siguientes del mismo artículo cometió al Presidente de la República, con prévio informe de las res-

(63) Art. 104 (113) de la *Constitucion Política*.

(64) Art. 4, núm. 7, de la *Lei de Reorganizacion de Ministerios* de 21 de Junio de 1887.

(65) Arts. 17 i 18 de la *Lei de Registro Civil* de 17 de Julio de 1884 i arts. 9 i siguientes del *Reglamento* de 24 de Octubre del mismo año.

(66) Véase el artículo 19 de la *Lei de Registro Civil*.

(67) Art. 1 de *Lei citada*.

pectivas Cortes de Apelaciones, el encargo de fijar los límites de cada circunscripcion independientemente de la division parroquial. Instalado así el servicio sobre la base de la circunscripcion, estraña a la escala de nuestra division jeneral del territorio, él debe, sin embargo, conformarse con una parte de esa division, pues en el artículo precitado está dispuesto que la facultad de limitar las circunscripciones se ejercite *dentro de cada departamento* i fraccionando al efecto las parroquias que no estén íntegramente comprendidas en uno de éstos.

Tenemos, de ese modo, que el Registro Civil ha de encuadrar sus circunscripciones a los límites departamentales; lo cual guarda concordancia con el artículo 6.º de la lei, que dispone la entrega anual de uno de los ejemplares triplicados del Registro al notario conservador del departamento, i con los artículos 18, 12 i otros, que confieren determinadas atribuciones a los jueces de letras (68).

7. HACIENDA PÚBLICA

Desde el punto de vista de la Hacienda Pública, la administracion puede ser principalmente considerada en el servicio de tesorerías i en el servicio de aduanas.

El Ministerio de Hacienda, la Direccion del Tesoro i la Direccion de Contabilidad tienen a su cargo la administracion jeneral de los fondos nacionales con arreglo a las leyes de contribuciones i de presupuestos (69); así como al Tribunal de Cuentas i al Congreso corresponde, respectivamente, el exámen i juzgamiento i la aprobacion o reprobacion anual de aquella administracion (70).

(68) La *Lei* de 12 de Julio de 1888, que creó la provincia de Antofagasta i organizó sus servicios administrativos, determina en su artículo 15 el número de circunscripciones del Registro Civil en que debe dividirse cada uno de sus tres departamentos. Véase Echeverría, *Jeografía Política de Chile*, t. II, páj. 355.

(69) Arts. 5 de la *Lei* de 21 de Junio de 1887, 1.º de la de 30 de Enero de 1883 i 28 (37) de la *Constitucion*.

(70) Art. 1.º de la *Lei* de 20 de Enero de 1888 que reorganizó el Tribunal de Cuentas i art. 27 (36) de la *Constitucion*.

Bajo la dependencia de la Direccion del Tesoro, debe haber una tesorería fiscal en cada capital de departamento, en el Territorio de Magallanes i en los puertos mayores, aun cuando no sean capitales de departamento. Pero las aduanas, con escepcion de de la de Valparaiso, i las tenencias de aduana establecidas en capitales de departamento, son a la vez tesorerías de éstos (71).

Encargados especialmente los tesoreros de la recaudacion de las rentas fiscales i del pago de los sueldos, pensiones i demas gastos conformes con la lei de presupuestos (72), tienen, ademas, en el departamento en que funcionan, la representacion judicial i extrajudicial del fisco en todos los actos en que la lei les da intervencion. El Director del Tesoro tiene esa misma representacion en todos los actos que no corresponden a una determinada tesorería (73).

Para los efectos del comercio nacional i extranjero, los puertos de la República se dividen en marítimos i de cordillera, subdividiéndose aquellos en puertos francos, mayores i menores, i éstos solo en mayores i menores (74). El Presidente está facultado para clausurar temporalmente uno o mas puertos mayores marítimos o terrestres, cuando así lo exijan circunstancias estraordinarias, como tambien para abrir i clausurar puertos menores (75): pero solo en virtud de una lei, puede habilitar puertos mayores o cerrarlos definitivamente al comercio (76). En todos los puertos marítimos de esta última categoría existe una aduana encargada de la percepcion de los derechos fiscales; en los puertos marítimos menores hai tenencias de aduana, i resguardo en los puertos de cordillera, ya sean éstos mayores o menores (77).

(71) Art. 4 de la *Lei* de 20 de Enero de 1883.

(72) Art. 5 de la *Lei citada*.

(73) Art. 31 de la *Lei citada*.

(74) Art. 1 de la *Ordenanza de Aduanas*. Lei de 26 de Diciembre de 1872.

(75) Arts. 7 i 8 de la *Ordenanza citada*.

(76) Art. 28 (39) de la *Constitucion Política* i art. 7 de la *Ordenanza citada*.

(77) Véase arts. 2 a 6 de la *Ordenanza de Aduanas* i art. 1.º de la *Lei* de

La direccion entera de las aduanas se encuentra centralizada en la superintendencia de ellas, con asiento en Valparaiso (78), i en el Ministerio de Hacienda (79).

8. CORREOS

La centralizacion del servicio de correos de la República está en el Director jeneral del ramo, que es su jefe superior i que, a su turno, depende de la Secretaría del Interior (80).

Debe haber administraciones principales en la capital de cada provincia, i administraciones locales, dependientes de aquéllas, en toda cabecera de departamento, en toda villa cuya poblacion alcance a dos mil habitantes i en los puertos que el Ejecutivo designe. En las villas de una poblacion menor que la espesada i en las aldeas de una poblacion compacta, hai estafetas servidas por comisionados.

En las ciudades estensas se establecen buzones; i, ademas, en aquellas en que lo exija su actividad i su estension, correos urbanos encargados de repartir diariamente a domicilio la correspondencia dirigida de uno a otro cuartel de la misma ciudad (81).

Para la traslacion de la correspondencia por mar, se han utilizado convenientemente las funciones de las autoridades marítimas, a cuyo cargo corre la entrada de los buques a los puertos i su salida (82); i el decreto de 6 de Marzo de 1863 estableció el empleo de carteros ambulantes encargados de la correspondencia conducida por los ferrocarriles (83).

20 de Enero de 1883 que organiza el personal de empleados de las mismas aduanas.

(78) Arts. 126 i 127 de la *Ordenanza* dicha.

(79) Art. 5 de la *Lei de Reorganizacion de los Ministerios* de 21 de Junio de 1887.

(80) Arts. 1 i 2 de la *Ordenanza jeneral de Correos* de 22 de Febrero de 1858.

(81) Arts. 4 i 5 de la *Ordenanza* citada.

(82) Véase arts. 169 a 177 de la *Ordenanza* citada.

(83) Véase *Recopilacion de Leyes i Decretos* por Echeverría i del Río, pájs. 312 i 313.

De este modo el servicio de correos, que cuenta hoy con 515 oficinas establecidas i cuyo movimiento de trasmision alcanzó en 1890 a 47.618,906 objetos (84), conformándose en todas sus líneas jenerales a la division comun del territorio, ha utilizado divisiones especiales, como la marítima i propendido constantemente a satisfacer, siempre dentro de aquella division, una de las mas amplias necesidades de todo pueblo culto, dado el inmenso vuelo que en la edad contemporánea ha tomado la actividad económica.

9. CONCEPTO FINAL

Conocidas así algunas de las divisiones particulares del territorio que los servicios especiales enjendran (ya que el estudio de todas esas divisiones i servicios nos conduciría demasiado lejos, sin tener una gran importancia), tratemos de conceptuarlas en su conjunto bajo el respecto de la teoría de ellas i el de la unidad armónica de la administracion jeneral.

Llama ante todo la atencion el hecho regular de que cada servicio ha satisfecho las necesidades de su propia naturaleza, escojiendo, de entre la division jeneral, aquellos de sus órdenes que mas le acomodaban. Así el servicio electoral ha tomado especialmente la subdelegacion, el departamento i la provincia, despreciando el distrito que, por su pequeñez comun i el estado poco denso de nuestra poblacion, no le ofrecia una base posible para la formacion numérica de las juntas electorales de mayores contribuyentes (85). La organizacion de los municipios, basada sobre todo en el departamento i acorde, en jeneral, con la subdelegacion, ha despreciado tambien, como el servicio electoral i por análogas razones, el pequeño cuadro del distrito. Las Aduanas, servicio de naturaleza especialísima, ni en pugna ni en armonía con la division comun del territorio, se han

(84) *Memoria del Ministerio del Interior* presentada al Congreso en 1892, pág. XVII.

(85) Véase arts. 1 i 9 de la *Lci Electoral*.

constituido en los núcleos comerciales, sin curarse de esa division. Los correos, establecidos en completa concordancia con los términos provinciales i departamentales, han debido luego atender, nó a las subdelegaciones i distritos urbanos o rurales, sino al agrupamiento de los ciudadanos en poblaciones i a la mayor o menor densidad de éstas.

La conformidad de tal o cual servicio con la division territorial comun no ha sido obstáculo a desarrollos posteriores de ese mismo servicio, motivados por el crecimiento social. Así los juzgados de letras que, encuadrándose en los departamentos, fueron al principio entre nosotros numéricamente menores que estos últimos, hoi dia, circunscritos siempre a los términos departamentales, alcanzan a noventa i dos, al paso que es de setenta i cuatro tan solo el número de departamentos. Así tambien el servicio postal ya citado, cuenta en la actualidad, segun dijimos, con quinientas quince oficinas.

Analizando ahora el aspecto de la unidad jeneral de la administracion, la vemos representada en una parte considerable del servicio electoral. La vemos igualmente en el ramo de la Justicia. No existe solo la jurisdiccion superior de la Corte Suprema en concordancia con la unidad territorial. Tambien existen los núms. 3 i 7 del art. 73 de la Constitucion, que cometen al Presidente de la República el encargo de velar por la conducta ministerial de los jueces i de nombrar los miembros de los Tribunales de Justicia, i los múltiples i diarios negocios que, de acuerdo con el núm. 12 i otros del mismo artículo, se despachan por órgano del respectivo Ministerio. Las corporaciones municipales son presididas por los intendentes, gobernadores i subdelegados que representan i obedecen simultáneamente al Gobierno Central, i todos los asuntos que con ellas se relacionan caen dentro de la órbita de la Secretaría del Interior. La instruccion pública, llenando sobre todo sus fines democráticos i, en la instruccion primaria, su tendencia a la universalidad, debia encuadrarse en la division jeneral del territorio, por cuyo medio obra mas eficaz i unidamente el gobierno, ya que el artículo 145 de la Constitucion coloca toda la enseñanza nacional bajo la autoridad de él.

Esta lijera reseña nos permite comprobar prácticamente la exactitud de las teorías espuestas i la bondad jeneral de la division de nuestro territorio, porque es al mismo tiempo necesario respetar la unidad administrativa i las exigencias de cada servicio.

Es, a no dudarlo, un ideal apetecible dentro del órden puramente abstracto, el sistema de una division única del área del país; pero ya que esto no es hacedero ante las vigorosas i atendibles necesidades de los servicios particulares, débese cuando ménos buscar una armonizacion lójica en la concordancia de las divisiones especiales con las líneas terminales de la division jeneral. Afortunadamente para nosotros esto es lo que poseemos en Chile, i es esto mismo lo que no tienen otros países de superior cultura, como el Imperio Británico. Un conocido publicista frances, M. Boutmy, director de la escuela libre de Ciencias Políticas de París i que ha estudiado especialmente la organizacion inglesa, formula lo que él llama el desórden administrativo de Inglaterra, diciendo que es un triple caos de circunscripciones, de autoridades i de impuestos. En el caos de las circunscripciones tenemos que la *parroquia civil*, que sirve para la percepcion de la tasa de pobres, es con frecuencia diversa de la *eclesiástica*, i que la *parroquia fiscal*, que sirve de término a los agentes del Estado para la percepcion de la *land-tax* (impuesto agrícola), no coincide siempre con las dos anteriores. Singularidad mas estraña aun: la parroquia no se halla toda entera en el *condado*, pues a veces se estiende por el condado vecino. Para el sostenimiento de sus pobres, las parroquias se encuentran agrupadas en *uniones*; i mas de una cuarta parte de estas uniones comprenden parroquias de dos i aun de tres condados diversos. De los *distritos sanitarios*, creados con posterioridad a las uniones, mas de la mitad tiene términos que no coinciden con los de éstas. El *distrito urbano* en unas partes sale fuera de la union, en otras es mas pequeño que ella i en otras, por fin, la divide en dos atravesándola como una zona. Las *circunscripciones de vías* de comunicacion son diferentes de las uniones i de los distritos sanitarios. Las *ciudades incorporadas*, *boroughs*, no concuerdan sino parcialmente con las divisiones establecidas ántes o despues de ellas, traspasando a

veces los límites de condados, de parroquias i de distritos sanitarios (86).

Esta enmarañada superposicion de tan varias divisiones del territorio, que puede corresponder mui bien a la naturaleza de servicios especiales i que es producida, en apariencia, por una especie de satisfaccion inconsciente de cada necesidad administrativa tal i como se presenta, i, en el fondo, por la persistencia continua de antecedentes históricos, rompe la unidad armónica de la administracion jeneral, la complica sobre manera i es fastidiosa para los ciudadanos (87).

Santiago, 26 de Diciembre de 1892.

CLAUDIO ARTEAGA URETA

La Comision examinadora, compuesta del señor Decano de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas don José Maria Barceló, del profesor de Código Civil don Leopoldo Urrutia i del Secretario de la misma Facultad, que suscribe, acordó la publicacion de esta Memoria en los ANALES DE LA UNIVERSIDAD.

Paulino Alfonso

Santiago, 28 de Diciembre de 1892.

(86) Boutmy, citado por Posada en estudios de *Derecho Administrativo* por Meyer i Posada, pájs. 404 a 406.

(87) Véase Meyer i Posada, *Derecho Administrativo*, páj. 406-407; Valentin Letelier, *Ciencia del Derecho i de las Instituciones*, capítulo «Del Territorio»; Batbie, *Droit Public et Administratif*, t. 3, pájs. 196-200, § 196-199.

