

FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL EN CHILE Y PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Marisol Peña Torres (*)

INTRODUCCIÓN

Es importante iniciar esta ponencia con algunos antecedentes de carácter histórico y conceptual que contribuyan a ilustrar el actual debate sobre las reformas en curso que inciden en el régimen constitucional de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional.

La novedad que supone introducir una mención específica a las misiones confiadas a los institutos armados, en la Constitución que hoy nos rige, motivará una segunda reflexión a la luz de las exigencias propias del moderno Estado de Derecho y de las tendencias que revela el examen del derecho comparado.

Se analizarán, enseguida, las propuestas de reforma constitucional que se han planteado a lo largo de estos doce años de democracia para terminar con un examen crítico del proyecto de modificaciones que se encuentra pendiente en primer trámite constitucional, en relación con los principios de ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas sobre los que se ha desarrollado el Estado liberal democrático.

(*) Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La regulación previa a la Constitución Política de 1980 contenía escasas referencias a las Fuerzas Armadas. De hecho, nuestros primeros documentos constitucionales se limitaban a considerar las atribuciones que el Presidente de la República o el Congreso Nacional, en su caso, podían ejercer en materias militares. Dichas Cartas, no contenían, sin embargo, referencias a las misiones o a las características de las Fuerzas Armadas.

Recién, en la Constitución Política de 1823, se incluye un Título especial -el Título XX- destinado a regular a la Fuerza Pública. En él -y a diferencia de los textos precedentes- se le confía la misión de velar por la seguridad interior y la defensa exterior (Art. 225). Asimismo se señalan las características de la Fuerza Pública como esencialmente obediente y no deliberante (Art. 226).

Las aludidas características se mantienen inalterables bajo las Constituciones de 1833 (Art. 157) y de 1925 (Art. 22) hasta que la reforma constitucional de 9 de enero de 1971¹ las complementa, agregando los rasgos de profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Mientras que las Constituciones posteriores a la de 1823 mantuvieron -como se ha expresado- la mención a las características aplicables a los institutos armados, no ocurrió lo mismo con las misiones que el constituyente de 1823 les había confiado.

La Constitución de 1980 retoma, pues, la tradición iniciada en 1823 y precisa las misiones o atribuciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros siguiendo, de esta forma, una tendencia evidente del constitucionalismo contemporáneo².

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Antes de analizar las reformas que actualmente se debaten en el seno del Congreso Nacional es conveniente preguntarse si es positivo o conveniente que las Cartas Fundamentales regulen las funciones o atribuciones de los cuerpos armados del Estado y si, en este sentido, la Constitución chilena de 1980 representa un avance frente a sus predecesoras. Ello, porque un aspecto básico de tales modificaciones incide en el

¹ Ley N° 17.398.

² Véase Cuadro Anexo sobre las Misiones asignadas a las Fuerzas Armadas en el Derecho Comparado.

intento de supresión de una de las misiones actualmente confiada a las Fuerzas Armadas y a Carabineros referida a la garantía del orden institucional de la República.

Al respecto, debe recordarse que en el Memorándum aprobado por la Comisión Constituyente, el 22 de noviembre de 1973, que contenía las Metas u Objetivos Fundamentales en que debería inspirarse la Nueva Constitución Política se expresó que:

*“... la nueva estructura constitucional destacará la alta misión que corresponde a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, porque dicha misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos”*³.

Además, la Comisión Constituyente efectuó consideraciones de orden histórico que reafirmaban su voluntad de regular, en la propia Carta Fundamental, las misiones de los cuerpos armados de la República⁴.

Sin perjuicio de lo expresado por la Comisión Ortúzar nos parece que la razón última que justifica la regulación constitucional de las funciones de las Fuerzas Armadas se encuentra en la clásica finalidad asignada a la Carta Fundamental por eminentes constitucionalistas como CARL FRIEDRICH y KARL LOEWENSTEIN quienes sostuvieron que el “telos” de la Ley Suprema se encontraba en la idea del control o la limitación del poder⁵.

La efectiva limitación del poder, en un Estado de Derecho, es fundamental para la real vigencia y respeto de los derechos de las personas y grupos. De allí que no puede menos que concluirse en la importancia de que los órganos del Estado que hacen efectivo su poder - a través del uso de las armas- se encuentren debidamente regulados en sus atribuciones y sometidos al necesario control que permita la persecución de las responsabilidades respectivas en caso de abuso o arbitrariedad.

Fue MAX WEBER quien caracterizó al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”⁶. Para tal efecto constituye órganos especializados que son las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Policía y que, por tener tal calidad, ejercen sus funciones a nombre y en representación de éste. El profesor GIUSEPPE DE

³ *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Sesión N° 18 de 22 de noviembre de 1973, p. 30.

⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵ Pereira Maneut, Antonio Carlos, **Teoría Constitucional**, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., Santiago, 1998, pp. 44-45.

⁶ Weber, Max, **El Político y el Científico**, Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 83.

VERGOTTINI precisa esta tesis señalando que “el principio de la unicidad de las fuerzas armadas del Estado supone que sólo este último es titular del poder de organización militar. Se tiene así una especificación del principio del monopolio estatal de los poderes de coerción considerado absoluto y generalizado de la soberanía”⁷.

Si la especificación de las misiones de las Fuerzas Armadas contribuye a reforzar la finalidad propia de la Carta Fundamental en orden a la limitación del poder, no es menos efectivo que dicha especificación favorece el logro más eficaz de uno de los aspectos fundamentales del Bien Común o fin del Estado.

La Constitución chilena de 1980 define expresamente el fin del Estado en el inciso 4° de su artículo 1° señalando que: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. Agrega, en el inciso siguiente, que “es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia ...”.

Así, el principio de servicialidad del Estado se expresa, entre otros aspectos, en el deber sustancial de proteger a la población y a la familia, lo que constituye una expresión concreta de lo que el profesor argentino MARIO JUSTO LÓPEZ designa como la finalidad mediata de toda actividad política y que está constituida por la construcción, consolidación y preservación de la comunidad política⁸, constituida por personas determinadas que aspiran a su plena realización espiritual y material.

Así, el resguardo de la seguridad nacional procura la creación de las condiciones indispensables para el pleno desarrollo de las personas que conforman el Estado, atenuando o disminuyendo los riesgos y vulnerabilidades provenientes de una agresión externa, de la alteración del orden y la tranquilidad pública interna del país, del deterioro del medio ambiente y, también, de la ocurrencia de catástrofes naturales⁹. La seguridad nacional se presenta, de esta forma, como una ecuación en que la función de defensa externa del país se une a la de desarrollo¹⁰.

Expresado en otros términos, las funciones que la Constitución Política asigna

⁷ De Vergottini, Giuseppe, **Derecho Constitucional Comparado**, Editorial Espasa-Calpe S.A., Madrid, 1985, p. 298.

⁸ Justo López, Mario, **Introducción a los Estudios Políticos**, Vol. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 160.

⁹ Sobre el concepto de seguridad nacional véase la intervención de don Jorge Ovalle en las *Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política*, Sesión 59a., de 1 de agosto de 1974, p. 3.

¹⁰ Véase **Libro de la Defensa Nacional**, Ministerio de Defensa Nacional, 1997, p. 74.

a las Fuerzas Armadas contribuyen a asegurar el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos proveyendo las indispensables condiciones de paz y seguridad que requiere el desenvolvimiento pleno de toda persona en una sociedad políticamente organizada.

LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL REFERENTE A LAS FUERZAS ARMADAS

La Constitución de 1980 dedicó un Capítulo especial (el Capítulo X) a la regulación del régimen aplicable a las Fuerzas Armadas. En él se contienen los principios referidos a su dependencia administrativa, a su composición, misiones y características. También se incluyen referencias a la forma de ingreso a sus plantas y dotaciones, al uso de las armas y la supervigilancia y control del mismo, a la designación de las máximas autoridades institucionales, duración y término de sus funciones y, en fin, la remisión al legislador orgánico constitucional en aquellas materias vinculadas a la carrera de sus miembros, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto.

Por cierto existen otras disposiciones de la Carta que también inciden en el régimen aplicable a los institutos armados como es el caso de las atribuciones militares que ejerce el Presidente de la República (Art. 32 N°s.18, 19, 20 y 21); o las materias de ley que inciden en el ámbito propio de competencia de dichas fuerzas (Art. 60 N°s. 13 y 15) y, finalmente, las potestades de que gozan los Jefes de la Defensa Nacional en determinados estados de excepción constitucional (Art. 41 N° 6).

De las discusiones sostenidas al interior de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política pueden extraerse los siguientes principios inspiradores de la regulación de las Fuerzas Armadas:

1. La Fuerza Pública debe tener un carácter relativamente independiente del poder político y, en particular, del carácter político de la autoridad presidencial, el que debe expresarse en todo lo relacionado con la remoción, ascensos, nombramientos y permanencia en el cargo, especialmente de los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de la Defensa Nacional¹¹.
2. Las Fuerzas Armadas están insertas en el Estado de Derecho, es decir, están sometidas a la ley, al igual que los demás órganos del Estado¹².

¹¹ Véase *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política*, Sesión 383, de 13 de junio de 1978, pp. 2796 y 2810

¹² *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Sesión 244, de 12 de agosto de 1976, p. 3.

3. La Fuerza Pública debe seguir siendo esencialmente profesional, jerarquizada y obediente, pero en este último caso, no se trata de una obediencia “única y exclusiva” al Presidente de la República, sino que de una obediencia a la institucionalidad toda¹³.
4. La misión de las Fuerzas Armadas es distinta de la de las Fuerzas de Orden, y la de éstas diferente de las de Seguridad Pública¹⁴.
5. Si bien la misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la supervivencia de la nación, sus misiones específicas apuntan a la defensa de la Patria, a ser esenciales para la seguridad nacional y a garantizar el orden institucional de la República. En este último sentido, quedó clara constancia de que “el orden institucional de la República lo garantizan todas las instituciones consignadas en la Constitución, de manera que la característica peculiar de las Fuerzas Armadas es ser ‘garantía última’ del orden institucional¹⁵.
6. El nombramiento de los Comandantes en Jefe institucionales debía efectuarse de entre los más altos grados de la respectiva Oficialidad Superior de la Defensa Nacional siendo inamovibles durante el período de duración de su cargo, salvo mediante el juicio político¹⁶.
7. En los ascensos a los grados superiores de los Oficiales de las Fuerzas Armadas no debían intervenir órganos políticos, sino que éstos debían efectuarse en función de las atribuciones que les corresponden a los respectivos Comandantes en Jefe¹⁷.

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Desde la reinauguración de la democracia, en el año 1990, los programas que han servido de sustento a los distintos Gobiernos han planteado, reiteradamente, diversas modificaciones al estatuto constitucional de las Fuerzas Armadas.

Así, dentro del Programa de Gobierno que sustentó la candidatura presidencial de don Patricio Aylwin Azócar se propuso cambios a las normas permanentes que establecen la inamovilidad relativa o parcial de los Comandantes en Jefe de las Fuer-

¹³ *Ibidem*, pp. 2796 y 2809.

¹⁴ *Ibidem*, p. 2808.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 2797 y 2800 a 2804.

¹⁶ *Ibidem*, p. 2796.

¹⁷ *Ibidem*, p. 2796.

zas Armadas y de Orden, cargos que se planteaban como de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Asimismo se plantearon modificaciones a la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional.

El Programa de Gobierno que sirvió de base a la candidatura presidencial de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por su parte, se comprometió a llevar adelante aquellas reformas constitucionales que no fue posible aprobar durante el mandato del Presidente Aylwin. Así, reiteró la necesidad de modificar la composición y facultades del Consejo de Seguridad Nacional como del Tribunal Calificador de Elecciones y del Tribunal Constitucional, para hacerlos funcionales con un Estado de Derecho democrático. Al mismo tiempo, insistió en la necesidad de restablecer -lo que estimó- “las históricas prerrogativas presidenciales en materia de defensa y conducción de las Fuerzas Armadas”, en particular, la facultad de nombrar, ascender y llamar a retiro a Generales y Almirantes como las que se refieren al nombramiento y remoción de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad.

Por su parte, el Programa de Gobierno del actual Presidente don Ricardo Lagos, planteó profundas modificaciones al régimen constitucional que rige a las Fuerzas Armadas y, particularmente:

- La supresión del rol de garantes de la institucionalidad asignado por la Constitución a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile, por estimar que esta misión corresponde a todos los ciudadanos y órganos del Estado.
- Modificaciones a la composición y facultades del Consejo de Seguridad Nacional considerándose una amenaza a la estabilidad del régimen democrático la existencia de un organismo de esta naturaleza que pueda ser citado por miembros distintos del Presidente de la República.
- Bajo el acápite “Política de Defensa para un Estado moderno” se introducen modificaciones que apuntan a enfatizar la obediencia y no deliberación que deben caracterizar a los Institutos Armados, la reinserción social de las instituciones militares y el restablecimiento real de la autoridad de los representantes de la soberanía popular por sobre las Fuerzas Armadas.

Sin perjuicio de lo expresado se sugieren, asimismo, reformas a la justicia militar reduciendo el ámbito de su competencia, circunscribiéndolo al conocimiento de los delitos militares cometidos por civiles en servicio activo y sometiendo a los tribunales militares, tanto de paz como de guerra, a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.

Los propósitos enunciados en los Programas de Gobierno que se han reseñado se han traducido en el impulso a diversas iniciativas, tanto constitucionales como legales, tendientes a modificar el régimen aplicable a las Fuerzas Armadas. No obstante, hasta hoy, los aspectos más sustanciales de dicho régimen no se han modificado por la falta de los consensos políticos necesarios para su materialización.

En junio del año 2000 se presentaron, ante el Senado, dos grandes mociones tendientes a introducir mejoramientos a la Carta Fundamental: una, originada en la Alianza por Chile y la otra, en la Concertación de Partidos por la Democracia. El Ejecutivo, por su parte, presentó indicaciones que complementan y, en algunos casos, modifican lo planteado en las mociones originales.

Sintetizando el contenido de dichas proposiciones, en lo que atañe al régimen constitucional de las Fuerzas Armadas, se propone:

1. La eliminación del rol de garantes de la institucionalidad asignado a las Fuerzas Armadas y Carabineros por el Art. 90 de la Carta Fundamental.

El Informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en noviembre del año recién pasado, manifiesta su acuerdo con este punto y sugiere, como contrapartida, agregar un complemento a la parte final del inciso 1° del Art. 6° de la Constitución Política, en el sentido que: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y garantizar el orden institucional de la República”.

2. Consagrar la facultad del Presidente de la República de llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros sin el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional sino que con arreglo a otra fórmula que flexibilice la inamovilidad relativa de que hoy gozan las máximas autoridades institucionales.
3. Incorporar al Presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional con lo cual se altera el actual equilibrio entre civiles y uniformados.
4. Convocar al Consejo de Seguridad Nacional sólo por decisión del Presidente de la República, y
5. Eliminar la facultad del Consejo de Seguridad Nacional de adoptar acuer-

dos para dejarlo circunscrito a la mera emisión de opiniones.

En otro orden, el proyecto de reforma constitucional que actualmente se tramita ante el Senado considera también el cambio del organismo encargado de la supervigilancia y control de las armas desde el Ministerio de Defensa Nacional al de Interior.

Paralelamente, se ha enviado al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional que cambia la dependencia de Carabineros de Chile desde el Ministerio de Defensa Nacional al de Interior.

Hasta el momento no existe consenso y se encuentra pendiente el pronunciamiento definitivo de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en lo que respecta a la remoción de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, lo mismo que el carácter, composición y demás funciones del Consejo de Seguridad Nacional.

CONSIDERACIÓN DE LAS REFORMAS PLANTEADAS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS QUE, TRADICIONALMENTE, HAN REGIDO LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Siguiendo el planteamiento del profesor GIUSEPPE DE VERGOTTINI¹⁸ resulta posible constatar que la actual regulación constitucional referida a las Fuerzas Armadas responde a los principios de organización tradicionales que han inspirado el devenir del Estado liberal democrático. Ellos dicen relación con:

1. El carácter estatal de las Fuerzas Armadas:

Las Fuerzas Armadas son órganos del Estado¹⁹ que expresan y materializan el monopolio del uso de la fuerza que le ha sido reconocido en cuanto organización superior de la convivencia humana.

¹⁸ De Vergottini, Giuseppe, Op. cit., pp. 298 y ss.

¹⁹ Como precisa el profesor Alejandro Silva Bascuñán: “El Estado es una forma del poder y el poder estatal es el aspecto particular que reviste la fuerza del poder cuando está institucionalizado”. Siguiendo a Burdeau añade: “Si hablo, pues, de órganos del Estado entiendo por ellos, los medios por los cuales esta fuerza siempre energética de la idea de derecho- va a expresarse, imponerse, exteriorizarse jurídicamente por decisiones, órdenes, mandatos” en **Tratado de Derecho Constitucional**, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p. 458. Asimismo, la idea de las Fuerzas Armadas y de la Fuerza Pública como órganos del Estado Democrático Constitucional al servicio de la Sociedad Civil y del Estado Gobierno es compartida por José Luis Cea Egaña en “Contrapesos de la Carta Fundamental y reformas Constitucionales en Proyecto” en Revista *Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 2000, p. 36.

De lo expresado se desprende que “sólo el Estado- aparato puede tener poder de organización y de disposición de la fuerza armada y por eso por lo regular se prohíben las organizaciones militares y paramilitares, dependan o no de los partidos”²⁰.

En el caso de la Constitución chilena de 1980, el carácter estatal de las Fuerzas Armadas -y, por ende, su permanencia a través del tiempo en cuanto institución- derivan del hecho que al Estado está confiado el deber de resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población y a la familia (Art. 1° inciso final); que al Presidente de la República se le encomienda el gobierno y la administración del Estado extendiéndose su autoridad a todo cuanto tenga por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes (Art. 24 incisos 1° y 2°).

Congruente con lo expresado, las Fuerzas Armadas se organizan para la defensa de la Patria ²¹ y son esenciales para la seguridad nacional (Art. 90 inciso 2°), en tanto que ninguna persona, grupo u organización puede poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta (Art. 92).

2. La distribución orgánica entre Fuerzas Armadas y Cuerpos Policiales:

Para el profesor DE VERGOTTINI, se eligió el esquema de separación para obviar los riesgos de una concentración de poderes a disposición directa de las fuerzas armadas. Así, “el reparto de poder entre varios centros organizados presupone un control recíproco entre los mismos y, por ende, una mayor garantía objetiva para el poder político”²².

Así, mientras que las Constituciones que precedieron a la de 1980 se referían genéricamente a la Fuerza Pública, la Carta que hoy nos rige distingue entre las Fuerzas Armadas -constituidas únicamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea- y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública -integradas sólo por Carabineros e Investigaciones-. A las primeras se les asignan las funciones de defender la Patria, ser esenciales para la seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la República,

²⁰ De Vergottini, Op. cit., p. 299.

²¹ La defensa de la patria dice relación con la necesidad de neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional que se expresa tanto en los objetivos nacionales permanentes como actuales que el **Libro de la Defensa Nacional** enumera. Véase Peña, Marisol, **La Constitución Chilena 1981-2001**, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., Santiago, 2001, p. 638.

²² De Vergottini, Op. cit., p. 298.

en tanto que a las segundas, se les confían las tareas de dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad pública interior (Art. 90).

Estimamos que esta distribución de funciones entre cuerpos armados y policiales no implica, necesariamente, la dependencia de un órgano administrativo jerárquico diferente, como lo plantea una de las reformas constitucionales pendientes, sobre todo, si la dependencia de un órgano esencialmente político, acarrea una cierta dosis de peligro para la actuación netamente profesional que debe guiar el quehacer de aquellos que detentan el monopolio de la fuerza, a nombre y en representación del Estado.

3. Selección de criterios de organización:

El profesor DE VERGOTTINI opina que del principio de monopolio estatal de los poderes de coacción, bajo el punto de vista de la unicidad y exclusividad de los poderes de organización de la fuerza armada, se desprende la competencia del Estado para fijar los criterios de organización. Dichos criterios son los que determinan la participación voluntaria u obligatoria del ciudadano en la actividad de defensa²³.

La Constitución de 1980 dispone que “el servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine” (Art. 22 inciso 3°).

Así, las Fuerzas Armadas chilenas están conformadas sobre la base de un modelo mixto que, en forma proporcional, combina oficiales y suboficiales, profesionales en la carrera militar, con soldados conscriptos incorporados a través del sistema de servicio militar obligatorio; todo ello en forma acorde a las necesidades defensivas de nuestro país impuestas especialmente por su singularidad geográfica y por las restricciones de sus recursos²⁴.

4. El carácter apolítico de las Fuerzas Armadas:

Para el profesor DE VERGOTTINI, la apoliticidad de las Fuerzas Armadas se entiende como imposibilidad de participación directa de las mismas, en cuanto cuerpo organizado, en la formación de las opciones políticas que pueden repercutir en la orientación imputable a los órganos constitucionales. En este sentido, la apoliticidad está estrictamente unida al carácter meramente ejecutivo del aparato militar respecto a los centros civiles de la decisión política²⁵.

²³ De Vergottini, Op. cit., p. 299.

²⁴ **Libro de la Defensa Nacional**, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 1997, p. 105.

²⁵ De Vergottini, Op. cit., p. 296.

No obstante lo expresado, estimamos que el carácter apolítico de los cuerpos armados del Estado es esencialmente una exigencia de su propia función básica orientada a la preservación del cuerpo político y a la eficaz garantía de los derechos y libertades que apunta al libre desenvolvimiento de las personas que lo conforman. Ello supone evitar la eventual manipulación de las Fuerzas Armadas en función de propósitos coyunturales que puedan alejarse de la naturaleza de dicha función básica²⁶.

En la Constitución chilena de 1980, el carácter apolítico de las Fuerzas Armadas está recogido, principalmente, en la característica de cuerpos “no deliberantes” que les asigna el artículo 90. Como acertadamente expresara don Enrique Evans de la Cuadra, la no deliberación implica “la prescindencia política (de las Fuerzas Armadas) como instituciones”. Lo que no pueden hacer los miembros de las Fuerzas Armadas es adoptar actitudes políticas o someter su vida y carrera militares a posiciones o ideas partidistas²⁷.

La apoliticidad de las Fuerzas Armadas también se asegura, en la Constitución vigente, en el delicado equilibrio que supone combinar las atribuciones militares propias del Jefe del Estado en un sistema democrático con el respeto irrestricto a la carrera profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros, cuyos ascensos y retiros se deciden por el Presidente de la República, sobre la base de la proposición previa del respectivo Comandante en Jefe o General Director, en su caso (Art. 32 N° 18 de la Constitución Política). El hecho de que las promociones militares permanezcan ajenas a criterios exclusivamente políticos²⁸ y se funden, en cambio, en consideraciones profesionales es, sin duda, un factor que favorece el más eficaz ejercicio de la función militar.

En fin, la característica de apolíticas de las Fuerzas Armadas también resulta garantizada con el sistema de inamovilidad relativa²⁹ que la Constitución de 1980 consagró para los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director

²⁶ Por esta misma razón, en los debates de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política se planteó que la «obediencia», como característica de los cuerpos armados, no es al Presidente de la República, en el ejercicio de su papel propio, sino que ella es el fruto de su acatamiento a la ordenación constitucional. Intervención del comisionado Jaime Guzmán en Sesión 383, de 13 de junio de 1978, p. 2811.

²⁷ Evans de la Cuadra, Enrique, **Chile, hacia una Constitución contemporánea**, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973, p. 120.

²⁸ La Constitución Política de 1925 confiaba al Presidente de la República la atribución de “*conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y Armada. En el campo de batalla, podrá conferir estos empleos militares superiores por sí solo*”. (Art. 72 N° 7)

²⁹ Se trata de una inamovilidad relativa y no absoluta- porque, en casos calificados, el Presidente de la República puede llamar a retiro a uno de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas o al General Director de Carabineros, en su caso, *con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional*.

de Carabineros durante el período de cuatro años que duran sus respectivos cargos (Art. 93 inciso 1° de la Constitución Política)³⁰. Desde este punto de vista, la reforma que persigue eliminar esta inamovilidad dejando la remoción de las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas y Carabineros bajo el exclusivo criterio del Presidente de la República tiende a comprometer el rol netamente profesional de las Fuerzas Armadas, sobre todo, porque no se ha planteado que una eventual remoción de los Comandantes en Jefe o del General Director, por la voluntad omnímoda del Jefe del Estado exija, a lo menos, un decreto supremo fundado.

Por lo demás, la transformación de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros en funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República afectaría seriamente el carácter exclusivamente profesional y técnico -y, por ende, eventualmente crítico de alguna decisión presidencial- con que deben opinar al interior del Consejo de Seguridad Nacional, atendidas las relevantes funciones que la Constitución le ha confiado como órgano asesor de la máxima autoridad del Estado.

El punto de la no deliberación exige cierta precisión. Y es que las Fuerzas Armadas, en todos los países del mundo, siempre han deliberado si se consideran, por ejemplo, los análisis efectuados por sus Estados Mayores, sobre asuntos propios de su competencia, que tocan, en alguna medida, el devenir político del país. Así, las apreciaciones efectuadas por dichos Estados Mayores sobre los peligros que implicaría para la soberanía nacional la consolidación de una tesis restrictiva sobre el uso de las aguas del río Silala, en el norte del país, no puede estimarse una infracción a la no deliberación que pesa sobre los Institutos Armados³¹. Más bien, adopta el carácter de un aporte, desde el punto de vista estratégico, a la autoridad política -concretamente al Ministerio de Relaciones Exteriores- para la elaboración del curso de acción más apropiado en esta materia, con mayor razón en momentos en que la estrecha interacción entre la política exterior y la política de defensa nacional es ampliamente reconocida.

Esta óptica pareciera ser la apropiada para examinar la participación que les cabe a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros en el Consejo de Seguridad Nacional, regulado en el Capítulo XI de la Constitución Política y cuyas funciones más relevantes son asesorar al Presidente de

³⁰ José Luis Cea ve en esta inamovilidad parcial, incluso, “cierto sentido de contrapeso institucional” en nuestro sistema político. Op. cit., p. 38.

³¹ El Anteproyecto de Constitución Política, elaborado por la Comisión presidida por don Enrique Ortúzar Escobar proponía, precisamente, que la no deliberación, como característica de las Fuerzas Armadas y Carabineros, debía tener como excepción “*las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos*” (Art. 95 del Anteproyecto)

la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite (Art. 96 letra a) y hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer a la seguridad nacional (Art. 96 letra b)).

El Consejo de Seguridad Nacional es la expresión concreta de la responsabilidad que incumbe a todos los chilenos de preservar la seguridad nacional (Art. 23 inciso 2° de la Constitución Política) entendida ésta en una acepción amplia, que involucre el concepto de un desarrollo integral que capacite al país para lograr el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales y precaver o superar con éxito las situaciones de emergencia que pongan en peligro el cumplimiento de estos objetivos³². De allí que junto a los máximos representantes de los órganos que concretan la función de seguridad del Estado integren el Consejo de Seguridad Nacional, las cabezas de los principales poderes del Estado: el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Contralor General de la República, sin perjuicio del Presidente de la República, que lo preside.

La reforma pendiente ha planteado la incorporación del Presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional, lo que si bien favorece la existencia de una mayoría de civiles en dicho órgano tiende, a nuestro juicio, a sobrerrepresentar al órgano legislativo, que hoy ya cuenta con la participación del Presidente del Senado.

Por su parte, es cierto que la naturaleza esencialmente consultiva del Consejo de Seguridad Nacional respecto de las decisiones que haya de adoptar el Presidente de la República favorece la apoliticidad de las Fuerzas Armadas, que se limitan, a través de sus máximas autoridades, a señalar su parecer técnico y profesional en materias fundamentales de conducción del Estado, confiando la decisión al Primer Mandatario.

Sin embargo, no es menos efectivo que la reducción de las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional como un todo -al margen de la participación específica que les cabe a los Institutos Armados- a la emisión de meras “opiniones” reduce notablemente el rol de este Consejo como contrapeso a las decisiones del Jefe del Estado en un sistema de presidencialismo tan vigorizado como el que consagró la

³² Informe “Orientaciones e Ideas precisas”, elevado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política al Presidente de la República, el 16 de agosto de 1978 en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 8 N°s. 1-6, enero-diciembre 1981, pp. 297-298.

Carta de 1980³³. Este punto merece destacarse ante la constatación generalizada de la falta de eficacia de la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados como freno natural al ejercicio de la autoridad presidencial en nuestro Estado de Derecho.

En este punto, la garantía del orden institucional de la República, -en cuanto equilibrio jurídico entre las distintas autoridades y poderes del Estado- cobra también particular relevancia. Si bien esta función está asignada a las Fuerzas Armadas y Carabineros, en el Art. 90 de la Carta Fundamental, la historia fidedigna de su establecimiento, revela que debe ser concebida como una responsabilidad de todas las instituciones del Estado. Desde este punto de vista, la reforma aprobada, en principio, por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, lejos de suprimir la tesis de que las Fuerzas Armadas y Carabineros son garantes del orden institucional de la República, reafirma la idea de que estos órganos comparten esta atribución con el resto de las instituciones sobre las que se estructura el Estado de Derecho.

En una interpretación sistémica de la Constitución no puede desconocerse, sin embargo que, en el caso de las Fuerzas Armadas, dicha garantía tiene expresiones permanentes y determinadas a las que la propia Carta Fundamental ha asignado particular relevancia. Así ocurre con el control en el uso de las armas y el control del orden público en los procesos electorales (Arts. 92 y 18), que debieran mantenerse no obstante la supresión de la alusión específica a la garantía del orden institucional de la República en el artículo 90.

Así, la garantía del orden institucional de la República, tampoco infringe el principio de apoliticidad que debe guiar la actuación de los Institutos Armados, toda vez que se relaciona con el ejercicio de sus potestades propias. Y si se ejerce como "*ultima ratio*" del mantenimiento del orden institucional, debe expresarse a través de un canal orgánico, como es el Consejo de Seguridad Nacional, que aleja la posibilidad de un ejercicio arbitrario y eventualmente subjetivo de tal responsabilidad. No puede llegarse a una conclusión diferente a la luz del principio constitucional de sometimiento de todos los órganos del Estado al imperio de la Constitución y la ley, que se desprende del Art. 6° de la Carta Fundamental.

³³ Sobre la idea del Consejo de Seguridad Nacional como freno y contrapeso de ciertas autoridades estatales de máxima jerarquía en el sistema político, véase Cea Egaña, José Luis, Op. cit., p. 38.

5. Prohibición del mando efectivo de las Fuerzas Armadas por los órganos constitucionales:

Para el profesor DE VERGOTTINI se trata de una especificación de la neta separación entre órganos político y órganos técnico-ejecutivos. Implica la no injerencia del órgano político en la definición y actuación de los procedimientos relativos al mando militar en sentido estricto³⁴.

Fiel a este principio, la Constitución chilena de 1980 dispuso que sólo en caso de guerra, el Presidente de la República asume la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (Art. 32 N° 20), por lo que la calidad de “Generalísimo” de dichas fuerzas no se aplica en tiempos de paz. Reconocemos, sin embargo, que el examen comparado de otros ordenamientos constitucionales revela que la tendencia es precisamente la contraria: reconocerle al Jefe del Estado el carácter de “comandante supremo” de las Fuerzas Armadas, en todo tiempo y circunstancia.

En lo que respecta a la disposición de las fuerzas de aire, mar y tierra, a su organización y distribución, ésta es una facultad que ejerce el Presidente de la República, en Chile, de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional. La jurisprudencia administrativa ha establecido, no obstante, que la organización “de detalle” de dichas fuerzas puede ser efectuada por resoluciones de los respectivos mandos de las Fuerzas Armadas sin infringir la norma constitucional por relacionarse directamente con el cumplimiento de los objetivos asignados por la propia Constitución Política a las Fuerzas Armadas.

Por ende, la autoridad del Presidente de la República sobre las Fuerzas Armadas tiene un carácter jerárquico que deriva de su condición de cabeza de la Administración del Estado a la que dichos cuerpos armados pertenecen. Pero dicha autoridad no supone, en Chile, el ejercicio de un mando militar en los términos consagrados por el Art. 45 de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas:

“Mando es la autoridad ejercida por el personal de las Fuerzas Armadas sobre sus subalternos y subordinados, en virtud del grado, antigüedad o puesto que se desempeñe.

Mando militar es el que corresponde por naturaleza al Oficial de Armas y por excepción al de otro escalafón, sobre el personal que le está subordinado, en razón del puesto que desempeñe o de una comisión asignada y que tiende directamente a la

³⁴ De Vergottini, Op. cit., p. 297.

consecución de los objetivos de las Fuerzas Armadas. Es total, se ejerce en todo momento y circunstancia y no tiene más restricciones que las establecidas expresamente en las leyes y reglamentos.”

Las reformas constitucionales en curso no pretenden, hasta donde sabemos, innovar en la definición constitucional explicada, sino que tienden, más bien, a reforzar la autoridad presidencial sobre las Fuerzas Armadas, precisamente por tratarse de órganos integrantes de la Administración del Estado, que tiene como autoridad jerárquica superior al Presidente de la República.

CONCLUSIONES

- La Constitución chilena de 1980 se aparta de la tradición de las Cartas precedentes introduciendo una completa regulación del estatuto básico que ha de regir la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- En dicha regulación destaca particularmente la mención a las misiones, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Fuerza Pública.
- En el caso de las Fuerzas Armadas, las misiones que la Carta Fundamental les confía recogen su rol tradicional de órganos encargados de la defensa exterior del país, pero, tal como lo hacen varias Constituciones modernas, agrega el rol de esenciales para la seguridad nacional uniendo la función de defensa al aporte al desarrollo nacional.
- La aludida conceptualización no ha sido cuestionada durante estos años de democracia. No ocurre lo mismo, no obstante, con la misión de garantes del orden institucional de la República, confiada tanto a las Fuerzas Armadas como a Carabineros, que se estima no pertenece en exclusividad a éstos, sino que es compartida por todos los órganos e instituciones de la República.
- En tal sentido, la modificación aprobada preliminarmente por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, ha acogido esta última tesis, lo que no puede importar la eliminación de aquellas funciones que, en forma permanente, desarrollan las Fuerzas Armadas en orden a garantizar el orden institucional de la República (control en el uso de las armas y resguardo del orden público en procesos electorales). En lo que respecta a su intervención como garantía “última” de la regularidad del

orden institucional, la decisión no compete en forma exclusiva y monopólica a las Fuerzas Armadas, sino que es un resorte del Consejo de Seguridad Nacional, en el que participan los representantes de las funciones más importantes del Estado.

- Desde el punto de vista de la apoliticidad que debe regir el comportamiento de los integrantes de los cuerpos armados de la República, la Constitución de 1980 estableció un delicado equilibrio que resulta importante preservar, sin desconocer la autoridad jerárquica superior del Presidente de la República, en cuanto cabeza de la Administración del Estado de la que forman parte las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- En dicho equilibrio, la inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros juega un rol muy trascendente para impedir que los más altos mandos institucionales queden subordinados a los criterios del gobierno de turno que ni siquiera estaría obligado a fundamentar jurídicamente la decisión de llamar a retiro a una de dichas autoridades.
- El aludido sistema de equilibrios institucionales es, por lo demás, la más eficaz garantía de que efectivamente los cuerpos armados se mantengan alejados de la política contingente para dedicarse a sus roles exclusivamente profesionales asegurando, al mismo tiempo, el más eficaz ejercicio de la función militar.
- Por último, y en lo que al Consejo de Seguridad Nacional se refiere, su carácter esencialmente consultivo del Presidente de la República complementa los equilibrios aludidos impidiendo que los cuerpos armados se conviertan en cogestores de decisiones políticas, al tiempo que canaliza un necesario aporte técnico y profesional al proceso de toma de decisiones que hoy es cada vez más complejo. Sin embargo, reducir la competencia de este Consejo a la mera reducción de “opiniones” podría restarle el carácter de contrapeso a una autoridad presidencial vigorizada que algunos ven como imprescindible frente a la menguada atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

ANEXO

MISIONES ASIGNADAS A LAS FUERZAS ARMADAS (ANÁLISIS CONSTITUCIONAL COMPARADO)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	NORMA SOBRE MISIONES ASIGNADAS A LAS FUERZAS ARMADAS
Constitución de BOLIVIA (1967 modificada en 1995)	Art. 208. <i>“Las Fuerzas Armadas tienen la misión fundamental de defender y preservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República, y la soberanía nacional y el honor; asegurar el rol de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.”</i>
Constitución de BRASIL (1988)	Art. 142. <i>“Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden.”</i>
Constitución de COLOMBIA (1993)	Art. 217. <i>“La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera prestacional y disciplinario, que les es propio.”</i>

Constitución de ESPAÑA (1978)	Art. 8º 1. <i>“Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.”</i>
Constitución de ECUADOR (1998)	Art. 183. <i>“La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley. Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.”</i>
Constitución de EL SALVADOR (1983)	Art. 211. <i>“La Fuerza Armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes.</i> <i>Velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de Gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República y se garantice la libertad de sufragio y el respeto a los derechos humanos. Colaborará con las demás dependencias del Organismo Ejecutivo en los programas de desarrollo nacional, especialmente en situaciones de emergencia.”</i> Art. 212. <i>“La Fuerza Armada de El Salvador es una Institución fundamental para la seguridad nacional, de carácter permanente, esencialmente apolítica y no deliberante en asuntos del servicio.”</i>

Constitución de GUINEA ECUATORIAL (1991)	Art. 99. <i>“Las Fuerzas Armadas y de la Seguridad del Estado constituyen la institución nacional que tiene como misión primordial, mantener la Independencia nacional y la integridad territorial, defender la soberanía nacional, conservar la unidad nacional, salvaguardar los valores supremos de la Patria, la seguridad del Estado, el orden público y el normal funcionamiento de los poderes públicos conforme a lo establecido en esta Ley Fundamental. Las Fuerzas Armadas y de la Seguridad del Estado se rigen por sus propios reglamentos.”</i>
Constitución de HONDURAS (1982)	Art. 272. <i>“Las Fuerzas Armadas de Honduras, son una Institución Nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se instituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.”</i>
Constitución de MOZAMBIQUE (1990)	Art. 59. <i>“El objetivo de la defensa del Estado y de la política de seguridad será defender la independencia nacional, preservar la soberanía e integridad del país y garantizar el normal funcionamiento de las instituciones y la seguridad de los ciudadanos contra cualquier agresión armada.”</i>
Constitución de REPÚBLICA DOMINICANA (1966)	Art. 93. <i>“Las Fuerzas Armadas son esencialmente obedientes y apolíticas y en ningún caso tienen derecho a deliberar. El objeto de su creación es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes. Ellas pueden intervenir, a requerimiento del Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes que tiendan a promover el desarrollo económico y social del país.”</i>

Constitución de VENEZUELA (1999)	Art. 328. <i>“La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezcan sus respectivas leyes orgánicas.”</i> Art. 329. <i>“El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.”</i>
---	---