

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCION

ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN*

Profesor de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Católica de Chile

S U M A R I O

I. Comparación de las Constituciones de 1833 y 1925. II. Fuentes de la normativa nacional. III. Síntesis de la práctica institucional 1833-1973. IV. Consentimiento de las Fuerzas Armadas en su régimen institucional. V. Modificaciones de la Carta de 1925. VI. Génesis de la Constitución de 1980. VII. Síntesis del régimen consagrado en 1980. VIII. Concepto y doctrina de la seguridad nacional. IX. La seguridad nacional en la Constitución de 1980. X. Sugerencia de reforma. XI. Conclusiones.

1. Por minuciosa que haya sido la exposición hecha en 1963 en un tratado de Derecho Constitucional y por vigentes que aún se encuentren muchas de las afirmaciones entonces formuladas, los cambios ocurridos desde entonces en cuanto a la posición de las Fuerzas Armadas en la ordenación constitucional son tan amplios y profundos que explican una nueva consideración de la materia¹.

2. Si se recorren las obras de Derecho Constitucional, en las que se comentan la Carta de 1833 y la de 1925, se observa, en general, una manifiesta uniformidad de apreciaciones y escaso interés, deriva-

*Con la colaboración de María Pía Silva G. Véase *Advertencia* (p. 18).

¹Ver "Tratado de Derecho Constitucional", Ed. Jurídica, 1963. 3 vol. En Tomo 1, especialmente, N^{os} 364 a 384, p. 339 a 361. El autor se ha referido también a aspectos sustanciales del tema en "Derecho Político. Ensayo de una síntesis". Ed. Jurídica de Chile, 2^a ed., 1984, p. 150 a 153; en el artículo "La Función Constitucional de las Fuerzas Armadas", *El Mercurio*, 22 de diciembre de 1972; y en los debates desarrollados en el seno de la llamada Comisión Ortúzar durante el tiempo que perteneció a ella y con anterioridad a la formulación de los preceptos pertinentes que se incorporaron a la Constitución de 1980.

dos de no haber surgido en la aplicación de los preceptos pertinentes difíciles cuestiones interpretativas y de la similitud de las normas de una y otra Carta Fundamental, reflejo, a su vez, del sustancial consenso existente otrora en cuanto a las bases fundamentales que inspiraban los vínculos del poder militar con el civil².

Con el fin de comparar nuestra tradición jurídica con las normas de la Constitución de 1980, conviene, a nuestro juicio, sintetizar el sistema que rigió con anterioridad al 11 de septiembre de 1973.

I. COMPARACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES DE 1833 Y 1925

3. Procede anotar, desde luego, que la Constitución de 1925, como la precedente, —y a diferencia de las Cartas de 1822, de 1823 y de 1828—³ no contiene un párrafo especial relativo a la fuerza pública, sino que la materia se desarrolla a lo largo de preceptos esparcidos en ella. Es útil, por ello, procurar sistematizar la sustancia preceptiva, tomando en cuenta las diversas reglas que a ella se refieren.

²Constitución de 1833, Huneeus, Jorge, "La Constitución ante el Congreso", Santiago 1891, Imprenta Cervantes, Tomo I, p. 174; 233-263; 255; 360 a 361; 376 a 378; Tomo II, pp. 26, 79, 115, 119. Carrasco Albano, Manuel, "Comentario de la Constitución Política de 1833", Santiago 1874, Imprenta de la Librería del Mercurio, pp. 83, 105, 118, 122, 193, 194. Rol-dán, Alcibiades, "Elementos de Derecho Constitucional de Chile", Imprenta Barcelona, Santiago 1917, N^{os} 127, p. 329; 158, p. 416; 163, p. 428; 126, p. 323; 164, p. 429; 209, p. 522; 210, p. 522.

Constitución de 1925, Estévez, Carlos, "Elementos de Derecho Constitucional", Santiago 1949, Ed. Jurídica de Chile, pp. 232, 233, 284, 289; Raveau, Rafael, "Tratado elemental de Derecho Constitucional chileno y comparado", Santiago 1939, Editorial Nascimento, N^{os} 77, p. 601; 78, p. 602; Guerra, José Guillermo, "La Constitución de 1925", Establecimientos Balcells, Santiago 1929; Bernaschina González, Mario, Manual de Derecho Constitucional, Ed. Jurídica, 2^a ed. 1955, Santiago, Tomo II, N^o 236, p. 349-351; Amunátegui Jordán, Gabriel, "Manual de Derecho Constitucional", Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1950, p. 469; Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, "Manual de Derecho Constitucional", Ed. Jurídica, Santiago 1969, pp. 432-433; Andrade Geywitz, Carlos, "Elementos de Derecho Constitucional Chileno", Ed. Jurídica 1971, N^{os} 262, pp. 467-468; 294, pp. 538-540.

Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Imprenta Universitaria, Santiago 1925.

³Constitución de 1822, arts. 235 a 242; de 1823, arts. 225 a 234 y de 1828, arts. 123 y 124.

Pueden, en primer término, distinguirse, por una parte, principios sustantivos y, por otra, mandatos organizativos.

En cuanto a los primeros, no hay sino dos: el relativo al carácter obediente y no deliberante de la fuerza pública y la declaración de ser nula de derecho y de que no puede producir efecto alguno toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia a presencia o requisición de un ejército o de un jefe de la fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciera a las autoridades⁴.

En cuanto a los preceptos de índole organizativa, ellos pueden agruparse si se refieren al legislador, al Congreso, a las Cámaras, al Senado y al Presidente de la República, respectivamente.

Correspondían al legislador: fijar las fuerzas de mar y tierra que hayan de mantenerse en tiempo de paz o de guerra⁵; permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él y permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República señalando el tiempo de su regreso⁶; aprobar o reprobado la declaración de guerra⁷; determinar el método de reclutas y reemplazos y de inscripción en los registros militares⁸.

Al legislador correspondía, en fin, restringir alguna de las garantías constitucionales cuando "lo reclamaba la necesidad imperiosa de la *defensa del Estado*, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior"⁹.

En la órbita de las atribuciones legislativas sobre la fuerza pública, la Constitución de 1925 suprimió, entre las materias de ley, la

⁴Arts. 22 y 23 de la Constitución de 1925 y arts. 148 (157) y 149 (158) de la Constitución de 1833.

⁵Art. 44 N° 9 de la Constitución de 1925 y art. 28 (37) N° 3 de la Constitución de 1833.

⁶Art. 44 N° 10 y N° 11, Constitución de 1925; art. 28 (37) N°s 7 y 9, Constitución de 1833.

⁷Art. 44 N° 12, Constitución de 1925 y art. 27 (36) N° 2, Constitución de 1833.

⁸Art. 10 N° 9 incisos 5° y 6° de la Constitución de 1925 y art. 147 (156) de la Constitución de 1833.

⁹Art. 44 N° 13, Constitución de 1925 y art. 27 (36) N° 6 de la Constitución de 1833.

que permitía a la fuerza pública residir en la ciudad en que funcionaba el Congreso y eliminó, también, la norma según la cual la fijación de las fuerzas de mar y tierra debía hacerse en cada año y decretarse sólo por dieciocho meses, redacción que mereció, por lo demás, bastantes dudas interpretativas¹⁰.

La Cámara de Diputados podía acusar ante el Senado, en juicio político, a generales o almirantes por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la nación¹¹.

El Senado debía prestar su acuerdo al Presidente de la República para que éste confiriera los empleos o grados superiores del Ejército y de la Armada. Debía, asimismo, consentir el mando personal de las fuerzas de mar y tierra por el Presidente de la República. Si esto ocurría se daba paso a la subrogación del Jefe del Estado y éste podía, entonces, residir en cualquier lugar ocupado por armas chilenas sin necesidad de acuerdo del Congreso que le permitiera salir del territorio nacional¹².

Las atribuciones que se conferían al Presidente de la República en relación a las fuerzas armadas provenían fundamentalmente de la amplitud del encargo que a él se le otorgaba para la administración y gobierno del Estado y en virtud del cual su autoridad se extiende, como lo sigue expresando la Constitución de 1980, a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes¹³.

Consecuencia de ese principio sustancial resulta ser la precisión de las atribuciones que concretamente se otorgan al Presidente para disponer de las fuerzas de mar y tierra y distribuir las según lo hallare conveniente¹⁴; para proveer los empleos militares, pudiendo en el

¹⁰Art. 37 N° 3, Constitución de 1833; art. 28 (37) N° 8.

¹¹Art. 39 N° 1 a), Constitución de 1925 y art. 29 (38) N° 2 Constitución de 1833.

¹²Arts. 72 N° 7, 72 N° 14, 66, 43 N° 2, de la Constitución de 1925 y arts. 73 (82) N° 9, 73 (82) N° 17, 65 (74) de la Constitución de 1833.

¹³Art. 71, Constitución de 1925 y art. 72 (81) de la Constitución de 1833. En forma concordante una y otra Constitución, respectivamente en los artículos 70, Constitución 1925 y 71 (80), Constitución 1833, establecían que el Presidente debía jurar al asumir su cargo, conservar la integridad de la nación y, cabalmente, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes.

¹⁴Art. 72 N° 13, Constitución de 1925 y art. 73 (82) N° 16, Constitución de 1833.

campo de batalla conferir los empleos superiores por sí solo¹⁵; para destituir a los empleados de su designación¹⁶; para proponer al legislador la declaración de guerra y declararla él mismo ya autorizado por la ley¹⁷; para declarar en estado de asamblea una o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera y en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior; y para declarar el estado de sitio en caso de conmoción interior¹⁸; y, en fin, decretar las requisiciones o los auxilios que necesitaren los cuerpos armados¹⁹.

II. FUENTES DE LA NORMATIVA NACIONAL

4. Las reglas que forman el sistema de vínculos entre el poder militar y el civil que acaban de sintetizarse, mantenidas con tanta estabilidad a lo largo de nuestra vida republicana, son consecuencia de una larga evolución que las fue precisando en las naciones que influyen en nuestro constitucionalismo, principalmente en Francia, Inglaterra y Estados Unidos.

Nos parece, por tal motivo, indispensable ilustrar con algunos antecedentes la gestación de tales reglas.

5. La influencia francesa es, desde luego, notable en cuanto a los preceptos sustantivos ya anotados.

El artículo 22 de la Carta de 1925, que tiene la misma redacción del art. 148 (157) de 1833, figuraba ya en el documento de 1823. Originado en la Constitución francesa de 1791 se reitera con la misma letra en la del año III (1795), en la del año VIII (1799) y, en fin, en

¹⁵Art. 72 N° 7, Constitución de 1925 y art. 73 (82) N° 9, Constitución de 1833.

¹⁶Art. 72 N° 8, Constitución de 1925 y art. 73 (82) N° 10, Constitución de 1833.

¹⁷Art. 72 N° 15, Constitución de 1925; art. 73 (82) N° 18, Constitución de 1833; art. 44 N° 12, Constitución de 1925; art. 27 (36) N° 2, Constitución de 1833.

¹⁸Art. 72 N° 17, Constitución de 1925 y art. 73 (82) N° 20, Constitución de 1833.

¹⁹Art. 10 N° 9 inc. 4°, Constitución de 1925 y art. 141 (150), Constitución de 1833.

la de 1848: "La Fuerza Pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar"²⁰.

De las normas comprendidas en esas viejas cartas francesas las nuestras no incorporaron otra base sustantiva, formulada repetidamente desde la Constitución de 1791: "La Fuerza Pública se establece para defender al Estado contra los enemigos del exterior, y asegurar en el interior el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes"²¹.

6. Nos parece que lo esencial del régimen de interrelación entre los poderes públicos fundamentales y las Fuerzas Armadas deriva de la experiencia inglesa. Ello resulta comprensible si se recuerda que fue determinante en la generación de la Carta de 1833 la influencia de dos juristas que habían vivido largamente en Inglaterra y que admiraban a esa nación, don Andrés Bello y don Mariano Egaña.

Recojamos algunos antecedentes del Derecho inglés siguiendo principalmente la obra clásica de F. W. Maitland: "La Historia Constitucional de Inglaterra"²².

Los señores feudales estaban obligados a prestar al rey un servicio de hasta 40 días cada año, sobre bases que se discutían constantemente entre el monarca y los nobles.

En 1159, durante el reinado de Enrique II, se convino reemplazar, mediante pago en dinero, el servicio personal de los dueños de la tierra con el objeto, según se manifestaba, de ahorrar la vida de sus súbditos. Como resultado de ese convenio las guerras extranjeras se comenzaron a luchar mediante mercenarios.

En 1181 se reorganizó la fuerza armada nacional sobre la base de que todo hombre libre, según la importancia de su fortuna, debía proporcionar diferentes tipos de armas. En 1285, Enrique IV ratificó

²⁰Art. 12, Título IV de la Constitución de 1791; art. 275 Constitución del año III (1795), art. 84, Constitución año VIII (1799) y art. 104 Constitución de 1848.

²¹Art. 1º del Título IV Constitución de 1791, art. 274 Constitución año III (1795) y art. 101 Constitución 1848.

²²Maitland, F. W., "The Constitutional History of England", Cambridge University Press, 1948, 11ª ed. Puede consultarse igualmente: Taswell-Langmead, Thomas Pitt, "English Constitutional History", 10ª ed., London, Sweet & Maxwell, 1946; Wade and Phillips, "Constitutional Law", Longmans, Green and Co., 4ª edición, 1957; Hood Phillips, "Constitutional and Administrative Law", Sweet & Maxwell, 1967.

la anterior ley dictando el Estatuto de Winchester, en el cual se tasó con precisión la naturaleza del arma que cada señor debía mantener según su respectiva riqueza. Dos veces al año eran revisadas las armas por funcionarios llamados "constables".

La obligación que tenía la fuerza armada de hacer frente a una guerra defensiva u ofensiva era en esa época bastante indefinida.

Eduardo I comisionó a algunos funcionarios el reclutamiento de personas militarmente habilitadas de los respectivos condados y que él pagaba a su propio costo.

El sheriff era naturalmente el jefe de la fuerza pública del condado, pero, como era un oficial de duración anual, resultaba no ser un buen comandante y, por ello, perdió sus atribuciones militares.

En 1327 los comunes exigieron a Eduardo III que se respetara el Estatuto de Winchester y que nadie en adelante pudiera ser obligado a salir fuera de su respectivo condado sino cuando lo requiriera una necesidad súbita producida por enemigos extranjeros y sólo para combatir dentro del reino. Más que eso no podía exigirse sino mediante aceptación de los comunes y autorización del Parlamento.

El despotismo de los Tudor no se apoyó en un ejército permanente. Sólo para la guardia personal del rey o para el resguardo de las plazas fortificadas eran pagados los soldados, en tanto que comisiones de enganche obligaban a los condados a proporcionar militares aún para el servicio en el extranjero y ya una ley de 1557 reconoce esto como práctica legal.

Entre tanto, no existe en esa época ningún ejército permanente. Para la guerra en el exterior se formaba, no obstante, un ejército temporal o transitorio constituido parte por obligación feudal, parte por alistamiento voluntario, parte por enganche.

En tiempo de Jacobo I se observa que las tropas no eran dispersadas de inmediato al volver a Inglaterra; por tal motivo para el gobierno de esas tropas se designan tribunales de ley marcial cuya competencia se extendía mucho más allá de la disciplina militar.

Mediante la Petición de Derechos de 1728, destinada a ratificar los principios de la Carta Magna (1215), se declaró que los tribunales de la ley marcial eran contrarios a las leyes del reino, y que los jueces tenían que informar a los generales del rey que los militares que ofendieran la ley debían ser juzgados por los tribunales ordinarios.

Por otra parte, nunca se había discutido que el comando de las tropas pertenecía al rey, hasta que se sospechó que Carlos I deseaba usar el ejército para destruir la función parlamentaria. Por eso se exigió al rey que aceptara un proyecto de ley según el cual toda milicia y las plazas fortificadas debían quedar en manos del Parlamento.

La experiencia sufrida durante la época en que el ejército dependió del Parlamento explica que, al producirse la restauración de los Estuardo, una ley de 1661 declaraba explícitamente que el gobierno supremo de la milicia y de todas las fuerzas de mar y tierra correspondía al rey y que no podía ser realizado por el Parlamento.

En 1689 el Bill of Rights o Declaración de Derechos estableció que formar o conservar un ejército permanente dentro del reino, en tiempo de paz, sin el consentimiento del Parlamento, era contrario a la ley.

Ese mismo año de 1689, se dictó la primera Ley de Motines (contra la subversión) y desde esa oportunidad se afirmó como práctica regular dictar tal legislación cada año. En virtud de ella se autoriza al tribunal marcial para castigar los delitos que señalaba.

Es de advertir que tales leyes anuales se dictaron hasta 1879, pero en 1881 se dictó un verdadero código que regía sin perjuicio de la respectiva ley anual. Desde 1955 se permite que la ley rija durante 5 años en cuanto no vaya siendo modificada.

En 1731 el Parlamento manifestó su desconfianza en el poder militar aprobando una ley (8 Geo. II, c.30) que prohibía a las tropas permanecer dentro de dos millas de cualquier lugar —excepto la capital o plaza fortificada— en que se realice una elección. Con el mismo espíritu el Parlamento declaró en 1791 que la presencia de un cuerpo regular de soldados armados en una elección de miembros del Parlamento, constituye una grave violación a la libertad de los súbditos, un manifiesto ataque a la libertad de las elecciones y un abierto desafío a las leyes y a la Constitución del pueblo inglés.

Es interesante recordar, para dar término a este resumen de la influencia inglesa, la situación particular que siempre rodeó a la Marina, a la cual no se la tomaba como enemiga natural del Parlamento y por eso no se la comprendió en la disposición del Bill of Rights, de manera que se organizaba y se conservaba nada más que con el acuerdo del rey. Naturalmente como el financiamiento tenía que ve-

nir del Parlamento, en forma indirecta, también la Armada dependía de la aceptación de él.

7. En la Constitución de los Estados Unidos se recogió, en sus características básicas, el régimen de relaciones entre el poder militar, por una parte, y el Congreso y el Ejecutivo, por la otra.

Es así como, al señalar las facultades del Congreso, se enuncian, como puede conocerse por su texto, facultades análogas a las conferidas en nuestras Constituciones²³.

En cuanto al Presidente, la Constitución de Filadelfia establece que será Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los diversos estados cuando ella esté al servicio activo de los Estados Unidos²¹.

Es de advertir que, en tiempos de paz y de guerra, las atribuciones del Presidente se ven considerablemente robustecidas con la interpretación, que ha prevalecido uniformemente, en el sentido de que él otorgamiento por la Carta Fundamental de una determinada atribución lleva implícita la concesión del conjunto de todos los medios necesarios para llevar al pleno cumplimiento el ejercicio del poder que se ha dado.

Tal interpretación se deduce por analogía del Nº 18 de la Sección VIII de la Carta, conforme al cual el Congreso queda autorizado "para dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que esta Constitución atribuye al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios"²⁵.

III. S Í N T E S I S D E L A P R Á C T I C A I N S T I T U C I O N A L 1 8 3 3 - 1 9 7 3

8. Es innegable la intervención de las instituciones armadas, tanto al gestarse la Carta de 1833 como la de 1925, en el establecimiento del

²¹Art. 1º, Sección VIII, Nº 11 a 16.

²²Art. 2º, Sección II, Nº 1.

²⁵Art. 1º, Sección VIII Nº 18. Puede consultarse Corwin, Edward, "The Constitution and what it means today", 12ª edición, Princeton University, 1958; Schwartz, Bernard, "A Commentary on the Constitution of the United States", 2 vol., The Macmillan Company, New York, 1963; Bryce, Jaime, "La República Norteamericana", La España Moderna, 2 tomos.

sistema consagrado en ellas y cuyas fuentes históricas ya hemos recordado.

La Constitución de 1833 representa uno de los aportes básicos que, para dar solidez a la nueva organización republicana, realiza el binomio formado por el Presidente Prieto y por su ministro Portales, símbolos uno y otro del entendimiento producido entre el poder militar y el civil que resultaba indispensable concretar y apoyar al realizar esa magna tarea.

La empresa aparecía difícilísima, por cuanto, luego de efectuado el notable servicio que prestara la clase militar a la realización y éxito de la epopeya emancipadora, la lucha entre sus caudillos provoca aguda ingobernabilidad y grave anarquía que afectó en esa época a Chile como a las demás naciones recién independizadas.

La Constitución de 1925 se promulga, entre tanto, después de casi un siglo de normalidad republicana, caracterizada por el sometimiento del poder militar al estatuto básico consagrado en la Carta Fundamental y en circunstancias que, como consecuencia de la revolución castrense de septiembre de 1924, ha concentrado todo el poder político en la milicia.

Pues bien, los antecedentes que rodean a la revolución de 1924 y la gestación de la nueva Carta, no revelan ninguna disconformidad del poder militar en cuanto al régimen institucional consagrado en la Constitución de 1833, el cual se reitera en la de 1925, como quedó subrayado, con leves modificaciones.

Conviene precisar hasta qué punto lo que acaba de afirmarse tiene sólido fundamento.

Cuando el comité militar fue recibido por el Presidente don Arturo Alessandri Palma, el 5 de septiembre de 1924, le entrega a éste un memorándum que contiene 13 puntos, todos referentes a reformas constitucionales o legislativas, de los cuales sólo se vinculan con la Fuerza Armada los números 10, 12 y 13, relativos a "Reformas de las Leyes Orgánicas del Ejército que no impongan gastos al Fisco", "aumento de sueldo a las tropas de Carabineros, Policía, Marina y Ejército", y declaración del siguiente principio: "Exclusión absoluta y permanente de los miembros del Ejército y Marina de las luchas electorales y de cualquier acto de índole político".

En el famoso manifiesto del 11 de septiembre de 1924, la Junta

Militar formula una serie de afirmaciones de carácter político en relación al momento y ninguna modificación profunda solicita relacionada con la posición institucional de las FF. AA.: "No hemos asumido el poder para conservarlo. No hemos alzado ni alzaremos un caudillo. Mantendremos las libertades públicas, porque de su ejercicio racional nace toda creación, y porque bien sabemos que de ellas arranca su existencia la más augusta de las conquistas: el reconocimiento de la soberanía popular... nuestra finalidad es convocar a una libre asamblea constituyente, de la cual surja una Carta Fundamental que corresponda a las aspiraciones nacionales. Creada la nueva Constitución, ha de procederse a la elección de Poderes Públicos... constituidos estos poderes, habrá terminado nuestra misión".

Cuando la Comisión Consultiva, designada por el Presidente Alessandri después de su regreso, ha avanzado su obra al punto de que se ha abierto ya la discusión acerca de cuál va a ser su destino y se duda de dar paso a la formación de una asamblea constituyente, surge un debate trascendental sobre ese problema en la sesión de 23 de julio de 1925. En esa oportunidad concurre, en efecto, el Jefe Superior del Ejército, General don Mariano Navarrete y en ella manifiesta el señor Navarrete, que en las filas del Ejército existe el temor de que se esté buscando la manera de impedir la instauración de una forma de gobierno presidencial y llegue a imponerse el criterio de los partidos políticos favorables al mantenimiento del sistema parlamentario. Da cuenta, el General Navarrete, de que en reunión sostenida el día 20 de ese mes se le había hecho presente esa inquietud de parte de los jefes del Ejército.

Ahora bien, en medio de la agitación provocada en ese debate, se gesta la decisión del Presidente Alessandri de llamar de inmediato a plebiscito a la ciudadanía para pronunciarse sobre el texto que ha resultado del trabajo de la comisión dinámicamente presidida por él.

Lo anterior basta, a nuestro juicio, para sostener que la reproducción sustancial del estatuto de las Fuerzas Armadas consagrado en 1833, por la Carta de 1925, tiene el decidido apoyo de ellas en los momentos que se halla en sus manos la plenitud del poder político²⁶.

²⁶"Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República", Imprenta Universitaria, Stgo. 1925; Alessandri, Arturo,

9. Excedería los límites de este trabajo una exposición —que sería atrayente tema— sobre las relaciones entre el poder militar y el civil, consideradas desde el punto de vista político-institucional y desarrolladas durante el período que se extiende desde 1830 hasta 1973.

Recordemos que al día siguiente de la batalla de Lircay el General Prieto, con el apoyo de su ministro Portales, elimina de las filas del Ejército a todos los jefes y oficiales vencidos en esa batalla y ello da comienzo a la viva efervescencia que conduce al sacrificio de Portales.

Debe tenerse presente que, con el fin de precaver las expresiones de la anarquía militar, Portales dio paso a la creación, junto al Ejército permanente, de las guardas o milicias cívicas, llamadas sustancialmente a mantener el orden interior, dependientes directamente del Poder Ejecutivo. La formación de tales milicias al margen de autorización legal, fue vivamente criticada por los comentaristas de la Carta de 1833, especialmente por don Jorge Huneeus, quien sostenía que aunque eran necesarias, constituían fuerzas de mar y tierra dentro del concepto del constituyente^{26bis}.

La reacción generada por el asesinato de Portales explica la energía con que el país lleva adelante la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, que ese ministro consideraba indispensable para la defensa del país.

Terminado ese conflicto, y asumida la Presidencia por don Manuel Bulnes, éste impulsa y obtiene las leyes encaminadas a producir la reconciliación sobre la base de dejar sin efecto las medidas tomadas después de Lircay.

La firmeza con que se ha logrado ya la tranquilidad en las filas de las Fuerzas Armadas explica que el mismo General Bulnes, luego de terminado su período, afrontara en 1851, la lucha por la institucionalidad republicana al encabezar las fuerzas leales al poder civil,

"Recuerdos de Gobierno, Administración 1920-1925, Editorial Universitaria, Stgo. 1952; Iglesias, Augusto, "Alessandri: una etapa de la democracia en América", Editorial Andrés Bello, 1960; Donoso, Ricardo, "Alessandri: Agitador y demoleedor", 2 vol., Fondo de Cultura Económica, México 1952 y 1954; Maza, José, "Recuerdos de la reforma constitucional de 1925", en "La Constitución de 1925 y la Facultad", Editorial Jurídica, 1951.

^{26bis} Ob. cit. Tomo II, p. 376.

en la batalla de Loncomilla, en la que vence al general rebelde don José María de la Cruz.

La lealtad militar al gobierno civil se expresa nuevamente en forma decidida cuando enfrenta el Ejército con vigor, y domina la revolución de 1859.

Durante la Guerra del Pacífico (1879-1884) la intensidad y la extensión del conflicto explican que no pueda ser enfrentado exclusivamente por los débiles contingentes del Ejército de línea y de las milicias. Tal inmenso esfuerzo requería del apoyo de la nacionalidad entera. Las relaciones entre civiles y militares durante la contienda pasan por las vicisitudes propias de la lucha. En medio de la guerra se trata de levantar o disminuir el prestigio de uno u otro de los jefes del ejército o de destacar o desconocer el aporte de uno u otro de los dirigentes civiles. La verdad es que, en definitiva, se impone el talento, la valentía y el patriotismo de unos y otros.

Con posterioridad a la terminación de la guerra y en la época de la Alemania de Bismarck, se contratan instructores militares de esa nación y se introducen así las modalidades y características del Ejército germano, especialmente las relativas a la firme disciplina jerárquica, a la profesionalidad de la carrera y al completo alejamiento de las preocupaciones por la dirección política.

Al producirse la crisis de 1891, el ejército sostiene la posición del Presidente Balmaceda, salvo una porción minoritaria dentro de la cual paradójicamente se encuentra el más prestigioso de los militares alemanes que se habían incorporado a las filas de nuestro ejército, don Emilio Koerner.

El triunfo del Congreso, apoyado vigorosamente por la Armada encabezada por don Jorge Montt, abre el período de la república parlamentaria, durante el cual el ejército cree encontrarse en una postura de menor estimación colectiva que ve manifestada en la modestia de sus remuneraciones y en el retardo de los pagos, retardo que sufren en verdad todos los funcionarios públicos como repercusión de las consecuencias inherentes a la inestabilidad de los equipos directivos y a las variaciones de los vínculos entre Ejecutivo y el Congreso.

Los reparos que suscitaba la existencia de las guardias cívicas se superan desde que en 1900 se dicta la ley que establece el servicio militar obligatorio.

Aunque por falta de suficientes medios económicos, el llamado a las filas se hacía efectivo respecto de una escasa proporción de los ciudadanos obligados a incorporarse a ellas, y que de ordinario los jóvenes de los sectores de mayores recursos económicos procuraban eximirse de tal deber, mediante el establecimiento del servicio militar obligatorio y a través de la instrucción de los jóvenes reclutas, las Fuerzas Armadas se creyeron llamadas a prestar un servicio colectivo que apreciaban altamente. En sus vínculos con la conscripción anual, las Fuerzas Armadas constataban las tendencias disolventes de algunos sectores de la comunidad y la influencia que en ella repercutía de las ideologías socialistas y de las anarquistas.

La inquietud en el medio castrense se manifiesta ya en 1915, pero de una manera más grave en 1919, a través de la aventura del General Armstrong, que logra confundir a numerosos y prestigiosos jefes y oficiales, creando un movimiento que bajo la apariencia de apoyar al Presidente Sanfuentes buscaba en el fondo apoderarse del mando.

IV. CONSENTIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SU RÉGIMEN INSTITUCIONAL

10. El cumplimiento de la promesa hecha por los revolucionarios de 1924, mediante la promulgación de la Carta plebiscitada en 1925, no conduce por sí solo a la restitución plena del predominio del poder civil en la dirección política.

Ello se explica en alto grado por cuanto detrás del movimiento insurreccional de 1924 está la figura de un caudillo, como resulta ser el General don Carlos Ibáñez del Campo.

Elegido dentro de la nueva Carta como Presidente de la República don Emiliano Figueroa Larraín, se ve éste obligado a renunciar a su cargo cuando el General Ibáñez se impone sobre el Ministro del Interior don Manuel Rivas Vicuña.

Asumiendo el señor Ibáñez la Vicepresidencia de la República, se llama a nuevas elecciones presidenciales, en las que se presenta él mismo como candidato y es elegido por amplia mayoría de votantes.

Es de advertir que durante la gestión del Presidente Ibáñez se forma el Cuerpo de Carabineros de Chile como una institución nacional

y a él se entregan luego las policías comunales, que habían sido creadas de acuerdo con la ley de Municipalidades de 1891²⁷.

Las dificultades económicas inherentes a la crisis mundial que se desencadena en USA en 1929, y cuyas repercusiones se descargaron gravemente sobre Chile, explican la renuncia del Presidente Ibáñez y el llamado a nueva elección de Presidente de la República, cargo en el cual es designado don Juan Esteban Montero Rodríguez.

El 4 de junio de 1932 se instala la república socialista, que termina con la asunción, como Presidente Provisional, del General Bartolomé Blanche, quien entrega el mando al Presidente de la Corte Suprema don Abraham Oyanedel. Al señor Oyanedel corresponde presidir la jornada electoral, en la cual triunfa el ex Presidente don Arturo Alessandri Palma. Se da comienzo así al período de estabilidad institucional que se cierra con el 11 de septiembre de 1973.

Como evidente muestra de la reacción de la ciudadanía frente a los obstáculos generados por personeros de las Fuerzas Armadas al gobierno civil, surge espontáneo un movimiento con rasgos militares que toma el nombre de Milicias Republicanas y que logra no sólo la tolerancia, sino que incluso el apoyo gubernativo. Tal movimiento tiene escasa duración, pero representa indiscutiblemente un golpe para las instituciones armadas.

Cuando en 1938 llega a la Presidencia don Pedro Aguirre Cerda, con una levisima mayoría absoluta de la votación producida, la influencia del ejército logra, indudablemente, el abandono por el candidato derrotado, don Gustavo Ross, de las reclamaciones electorales que había presentado, las cuales habrían complicado y retardado la paz cívica que se necesitaba²⁸.

Como auténticos y expresivos símbolos de la sinceridad de la reconciliación entre civiles y militares, y de la confianza que aquéllos tenían con éstos, se dicta la llamada Ley Olavarría, por la cual desde 1941 se entregó la supervigilancia del mantenimiento del orden pú-

²⁷La policía nacional se unificó en el Cuerpo de Carabineros establecido por DFL 8.352 de 28 de diciembre de 1927, dictado en virtud de atribuciones conferidas por las leyes 4.113 y 4.156. Ver Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III N° 367.

²⁸Ver Leonidas Bravo, "Lo que supo un auditor de guerra", Editorial del Pacífico, 1955, p. 93.

blico en el acto electoral a los representantes de los institutos armados que actuaban bajo la dependencia del Ministro del Interior, subordinados en cada circunscripción a las autoridades electorales.

Conviene anotar que mediante la Ley 5.077, de 1932, se organiza el Ministerio de Defensa Nacional, que comprende los antiguos de Guerra y de Marina y la Subsecretaría de Aviación, que había sido formada como dependiente del Ministerio del Interior. En 1942 se creó el Consejo Superior de Defensa Nacional, que en 1960 pasó a llamarse Consejo Superior de Seguridad Nacional²⁹.

La Ley 7.200 de 1942, que se promulga como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, da paso a la creación de una forma de estado excepcional, no contemplada en la Constitución, que permite restringir diversas libertades públicas, y a través del cual se llama a los institutos armados a participar en la superación de conflictos de carácter interno.

Digno de anotarse por haber sido perturbador en este período, fue que, cuando en las elecciones presidenciales ningún candidato obtenía más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, a fin de presionar a los congresales para preferir precisamente al que había obtenido la primera mayoría relativa, constantemente se recurrió a conocer en esas coyunturas cuál era la posición de las Fuerzas Armadas.

La filosofía del texto constitucional tenía una profunda raíz democrática. Si la ciudadanía no había logrado elegir, lo hacía el Congreso Pleno, con título también emanado del cuerpo electoral. Tal principio democrático se destruía desde el momento en que en la opinión pública crecía la convicción de que se habían creado, contra la letra expresa de la Carta, precedentes que quitaban toda libertad al Congreso para pronunciarse por otro nombre que aquel que había logrado la mayor preferencia.

El ejercicio por el Senado de su facultad de consentir en el ascenso de los jefes de mayor graduación de los institutos armados, parece haberse desarrollado con toda normalidad y con los beneficios consiguientes. No obstante, en la Presidencia de don Eduardo Frei los integrantes de la comisión correspondiente pretendieron realizar una investigación, relativa a la actuación que había tenido un alto jefe del ejército en el cumplimiento de las órdenes gubernativas, encami-

²⁹Ley 7.144 de 1942 y DFL 181 de 1960.

nadas a dominar la agitación producida en el seno de uno de los minerales cupríferos. Después de dos informes de comisión, que analizaron a fondo, desde el punto de vista jurídico, el alcance de la función del Senado, en definitiva se dio curso al ascenso³⁰.

En los últimos años del gobierno del Presidente Frei se producen expresiones de inquietud en las Fuerzas Armadas, aparentemente fundadas en motivos económicos y que llevan a incidencias más o menos graves, aprovechadas por sectores políticos adversos de uno y otro lado, a la gestión en ejercicio.

En el período 1932-1973 pueden simbolizarse en los nombres de los generales Ariosto Herrera y Roberto Viaux las más serias tentativas, desarrolladas respectivamente en 1939 y 1969, provenientes de sectores castrenses, destinadas a quebrantar la continuidad institucional³¹.

En cuanto a los acontecimientos ocurridos durante la gestión del Presidente Allende, la historia tendrá que anotar las versiones contenidas en las obras de los generales Augusto Pinochet y Carlos Prats³².

El general René Schneider, en la doctrina que llevó su nombre,

³⁰Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 21 de marzo de 1966, complementado en informe de 26 de mayo de ese mismo año. Puede encontrarse el texto en la obra "La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado" de don Rolando Acuña Ramos, Editorial Jurídica de Chile, 1973, pp. 316 y 323.

³¹Para una visión de conjunto de relaciones entre civiles y militares, ver: Francisco Antonio Encina, "Historia de Chile", 20 vol., 1ª ed., Editorial Nascimento, 1940 a 1952; Leopoldo Castedo, "Francisco Antonio Encina: Resumen de la Historia de Chile (1891-1925)", Editorial Zig-Zag, 1982; Gonzalo Vial, "Historia de Chile" (1891-1973), volumen I, 1981, especialmente en el tomo II, pp. 784-824, volumen II, 1982, Editorial Santillana; Luis Valencia Avaria, "Anales de la República", 2 tomos, Editorial Universitaria, 1951. Ver además, General Carlos Sáez, "Recuerdos de un soldado", 3 tomos, Ercilla, Stgo., 1933 y 1934; Leonidas Bravo, "Lo que supo un auditor de guerra", Editorial del Pacífico, Stgo., 1955; René Montero Moreno, "Confesiones políticas", Ed. Zig-Zag, 1958; Manuel Rivas Vicuña, "Historia Política y Parlamentaria de Chile", 3 tomos, Editorial de la Biblioteca Nacional, 1964; Alain Joxe, "Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno", Ed. Universitaria, Stgo., 1970; Raúl Ampuero, "El Pueblo en la Defensa Nacional", ODDIM, 1971; Alberto Cabrero, "Chile y los chilenos", 3ª edición, Editorial Lyceum, Stgo. 1948.

³²Ver Augusto Pinochet U., "El Día Decisivo", Ed. Andrés Bello, 1980; Carlos Prats G., "Memorias. Testimonio de un soldado", Editorial Pehuén,

destacó la necesidad, por parte de los institutos armados, de sujetarse plenamente a la Constitución política y de atenerse a las decisiones adoptadas por los órganos fundamentales del poder público. El general Prats, por su parte, creyó sujetarse en su actuación a ese mismo presupuesto esencial, como trata de explicar en su obra. Es triste recordar que uno y otro pagaron con sus vidas la consecuencia con que creyeron actuar dentro de su respectivo criterio.

V. MODIFICACIONES DE LA CARTA DE 1925

11. Si en la materia que nos ocupa no hay cambio alguno, en el texto constitucional desde 1925, debe anotarse la reforma hecha por la Ley 17.284. Mediante esa reforma se incorporó la Fuerza Aérea al mencionar los altos grados de las Fuerzas Armadas, cuyos ascensos debía consentir el Senado. A través de esa reforma se refundieron también los antiguos N^{os} 10 y 11 del art. 44, que señalaban las materias de ley, dándole la siguiente redacción: "Fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo la salida de las tropas nacionales fuera de él".

Ambas modificaciones se impusieron con facilidad, por cuanto, por una parte, respondían al reconocimiento de una realidad, como era la existencia de la Fuerza Aérea, desarrollada ampliamente después de 1925, y por otra parte, recogieron la experiencia nacida de la práctica, que puso de relieve lo engorroso y excesivo del requisito que en cada caso específico imponía, al tener que despachar una ley especial para cada ingreso o egreso de tropas, originado principalmente tan sólo del incremento de las relaciones internacionales.

12. De mayor trascendencia fue el cambio por el llamado Estatuto de Garantías, promulgado como Ley 17.398 del 9 de enero de 1971, de la redacción del art. 22 por la siguiente:

"La Fuerza Pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencial-

1985. Ver, además, Patricio Carvajal e Ismael Huerta, "El pronunciamiento militar de 1973: fundamentos y antecedentes", en: Revista Política de Chile, diciembre de 1983.

mente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

"La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles".

Los antecedentes de la reforma ponen de relieve que el texto propuesto contó con el beneplácito de la superioridad de los institutos armados.

No era, por lo demás, extraño por cuanto el contenido preceptivo refleja la experiencia vivida por el país. La referencia a que la fuerza "está constituida única y exclusivamente" por los institutos que menciona, traduce la convicción de la inconveniencia, que el país lamentó, de admitir la existencia de otra forma de Fuerza Pública que las autorizadas explícitamente por el legislador dentro de la Constitución.

La aprobación del texto se hizo tan sin resistencia que sólo en relación al inciso segundo se produjo amplio debate destinado a esclarecer su significado y llegar a una letra que lo diera a entender claramente.

VI. GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

13. El 11 de septiembre de 1973, los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros, se constituyen en Junta de Gobierno y asumen el Mando Supremo de la Nación "con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas", esclareciendo, luego después, que de esa manera han asumido el ejercicio de los poderes constituyente, ejecutivo y legislativo, y que el Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución Política de la República³³.

Mediante decreto de 25 de octubre de 1973 se designa la Comisión

³³Ver DL Nº 1 de la Constitución de la Junta de Gobierno y DL 128 y 527. Todos los antecedentes de la Constitución de 1980 pueden encontrarse en Revista Chilena de Derecho, vol. 8, Nºs 1-6, 1981.

a la que se encarga "que estudie, elabore y proponga un anteproyecto de una nueva Constitución Política del Estado y de sus leyes complementarias".

14. Muy pronto después de designada, la Comisión, al preparar el documento que señalará las "Metas u Objetivos Fundamentales de la Constitución Política"³⁴, repetidamente se refiere a lo que debería consagrarse en relación con las Fuerzas Armadas. Ello explica que en el documento definitivo se contenga un párrafo especial relacionado con la fuerza pública (Nº 11). Se reconoce en éste que su "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"; se agrega que se conservarán sus características de instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes..., "pero entendiendo que su obediencia es a la institucionalidad toda del país y que ella jamás puede significar, como lo pretendió el régimen pasado, un sometimiento de tipo político al Presidente de la República"; se anuncia que se consultará en la Carta un capítulo especial destinado a contener, en forma orgánica, las normas más trascendentales, y, en fin, se mencionan las reglas que, a juicio de la comisión, deberán tener jerarquía constitucional. En el párrafo 6º del memorándum se establece que "para asegurar la seriedad y pureza de los procesos electorales y su realización libre y expedita; para afianzar la representación de las mayorías y cautelar el respeto de los derechos de las minorías, se ampliará y perfeccionará el sistema que otorga tuición en los actos electorales a nuestras Fuerzas Armadas".

Para conocer opiniones en torno al memorándum de Metas u Objetivos, la comisión escuchó a distintos profesores de Derecho Constitucional, quienes tocaron en diversas oportunidades el tema de la Fuerza Pública³⁵.

Más adelante, uno de los comisionados, el autor de este trabajo,

³⁴Ver sesiones Nº 3 de 26 de septiembre de 1973, Nº 12 de 6 de noviembre de 1973, Nº 13 de 7 de noviembre de 1973, Nº 16 de 13 de noviembre de 1973 y Nº 18 de 22 de noviembre de 1973 (texto del memorándum).

³⁵Exposiciones desarrolladas en las sesiones Nº 23 de 14 de marzo de 1974 (Prof. don Raúl Celis), Nº 24 de 19 de marzo (Prof. Francisco Cumpido y señora Luz Bulnes), Nº 26 de 26 de marzo (Prof. Guillermo Bruna) y Nº 27 de 28 de marzo (Prof. Enrique Pascal).

propuso un texto relativo a la fuerza pública para ser incluido en el capítulo preliminar, relativo a las bases de la institucionalidad, el cual disponía:

“La fuerza pública se establece para dar eficiencia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus resoluciones”³⁶.

Se observó, entonces, en la sesión 52, consenso entre los comisionados en orden a incluir un precepto relativo a las fuerzas armadas, dentro de los principios iniciales destinados a fijar las bases institucionales, como asimismo, en redactar, más adelante, un capítulo especial que desarrollara la materia. Los señores Díez y Guzmán propusieron otros textos como alternativas al ya transcrito y no hubo en esa oportunidad aceptación de ninguno de ellos. Como además surgieron en el debate dudas acerca de algunos puntos, especialmente respecto del concepto de seguridad nacional, don Jaime Guzmán, en la sesión Nº 52, propuso que el tema fuera tratado en toda su extensión con algunos representantes de los institutos armados. Es así como la sesión Nº 59 da cuenta y resume el debate producido al reunirse, en dependencias del Ministerio de Defensa, los miembros de la Comisión Ortúzar con los representantes del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Después de que la Comisión sufriera el alejamiento de algunos de sus miembros y su sustitución por otros³⁷, el Presidente de la República le dirigió, el 10 de noviembre de 1977, un oficio denominado “Nor-

³⁶Esta proposición fue ratificada en sesión Nº 52 de 9 de julio de 1974. Con anterioridad, en sesión Nº 38 de 7 de mayo de 1974 el mismo comisionado había propuesto el siguiente texto: “La fuerza pública se organiza para dar eficacia al derecho y se somete a él: su misión comprende la efectiva conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República; y está constituido única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes”.

³⁷En marzo de 1977 se retiran los comisionados señores Enrique Evans y Alejandro Silva y, en mayo del mismo año, el señor Jorge Ovalle. Se incorporaron en junio de 1977 la señora Luz Bulnes A. y los señores Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona. Ver Sergio Carrasco Delgado, “Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos”, 2ª ed., Ed. Jurídica, 1983.

mas para la nueva Constitución”, en el cual, entre otras cosas, se proponía:

“La creación de un “Poder de Seguridad” que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación”.

En la sesión Nº 379 de 31 de mayo de 1978, la Comisión se abocó al estudio del estatuto constitucional de las Fuerzas Armadas, momento en el que don Jaime Guzmán formuló una serie de proposiciones que se refieren a la mayoría de las normas que aparecieron luego en el anteproyecto. El señor Guzmán se manifestó partidario de que en el capítulo especial relativo a la fuerza pública se estableciera que el Presidente de la República nombraría a los Comandantes en Jefe, que gozarían de inamovilidad durante cuatro años; que no se requeriría acuerdo del Senado para los ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas que fueran procedentes según los reglamentos internos de las instituciones y no emanaran de la facultad del Presidente; y que se creara un “Poder de Seguridad” a través de un órgano llamado “Consejo de Seguridad Nacional”, el cual estaría integrado por los Comandantes en Jefe, el Jefe del Estado Mayor de las fuerzas de la Defensa Nacional, el Presidente de la República, el Presidente del Senado y el Presidente de la Corte Suprema. Tal organismo estaría facultado para aprobar la formulación del objetivo nacional, representar a las autoridades sus puntos de vista frente a cualquier materia en que se viera amagada la seguridad nacional y ejercería otras atribuciones que la Constitución o la ley le otorgaran.

Existió prácticamente consenso entre los comisionados, en la sesión Nº 379, en cuanto a la sustancia preceptiva sobre estas materias, aunque se reiteró la conveniencia de establecer, además, conjuntamente, un artículo especial de carácter básico, que señalara la misión fundamental de las Fuerzas Armadas. En tal sentido, se aprueba en forma provisional, en la sesión Nº 383 de 13 de junio de 1978, un artículo preliminar en que se reconoce que “. . . la fuerza pública existe para la defensa de la patria, es esencial para la seguridad nacional, dar eficacia al derecho y garantizar el orden institucional de la República”.

Sin embargo, después de una reunión que el Presidente de la Co-

misión sostuviera con el Presidente de la República, según lo dio a conocer el señor Ortúzar, la Comisión decidió modificar el recién citado artículo, en atención a que el Jefe del Estado propuso separar la función que les corresponde a las Fuerzas Armadas, de la que cabe a las llamadas "Fuerzas de Orden y Seguridad".

En las sesiones N^os 383, 392, 395 y 396 se estudian diversas cuestiones relacionadas con la fuerza pública. Las conclusiones y acuerdos a los que en tales sesiones se llegó se remitieron al Ministerio de Defensa para que éste pudiera formular las observaciones que estimare convenientes.

El 16 de agosto de 1978 la Comisión Ortúzar envió al Presidente de la República un informe denominado "Proposiciones e Ideas Precisas", que comprendía numerosos conceptos, entre ellos, los relativos a las Fuerzas Armadas.

Con posterioridad a la entrega del informe recién indicado, el debate sobre estas materias pierde en alto grado la ordenación sistemática que había llevado.

En esta etapa, la Comisión recibe, según testimonia en la sesión N^o 408, un oficio del Ministerio de Defensa, en el cual se piden rectificaciones y aclaraciones a los acuerdos adoptados provisionalmente por ella para que se incluyeran en el anteproyecto, especialmente en el sentido de aumentar las facultades que se otorgarían al Presidente de la República y al Consejo de Seguridad, como órganos encargados de velar por la seguridad nacional.

La Comisión finalizó su labor enviando al Presidente de la República su anteproyecto de nueva Constitución el 18 de octubre de 1978, en el que no figura precepto alguno de carácter general relativo a la fuerza pública en las bases de la institucionalidad.

El Presidente de la República sometió el texto al examen del Consejo de Estado para que éste formulara las observaciones que le parecieran pertinentes.

Es interesante anotar que los siguientes son los cambios que recomienda el Consejo de Estado respecto del proyecto propuesto por la Comisión:

a) Suprimir la referencia a que las Fuerzas Armadas "... son deliberantes salvo en las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos. Se someten en su estructura

y acción al ordenamiento jurídico, y ejercen las atribuciones que les encomienden la Constitución y la ley”;

b) Desechar la facultad otorgada al Presidente de la República en materia de nombramientos de Comandantes en Jefe y Oficiales de las Fuerzas Armadas, debido a que se “consideró que las fórmulas transcritas significaban subordinar la autoridad del Primer Mandatario a los Jefes de las fuerzas de la defensa nacional”;

c) Eliminar, con igual criterio, la inamovilidad propuesta en relación a los cargos de Comandantes en Jefe.

La Junta de Gobierno introdujo, por su parte, importantes modificaciones en el texto sometido a plebiscito, en cuanto a la materia que nos ocupa.

En síntesis, ellas se refieren a:

a) Volver a la proposición de la Comisión Ortúzar, en cuanto a que los Comandantes en Jefe sean designados por el Jefe del Estado por cuatro años, inamovibles, sobre la base de puntualizar que se eligen “... de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos...” y de que “en casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso”;

b) Eliminar entre las facultades concedidas al Consejo de Seguridad Nacional, la relativa a aprobar el objetivo nacional y agregar, entre las atribuciones concedidas a dicho Consejo, las que se refieren a informar previamente en ciertas materias de ley de carácter castrense y la de recabar a cualquier funcionario antecedentes sobre la seguridad exterior e interior;

c) No entregar a una ley orgánica constitucional sino a un reglamento dictado por el propio Consejo de Seguridad Nacional, las disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento;

d) Disponer que “... Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República”.

VII. S Í N T E S I S D E L R É G I M E N C O N S A G R A D O E N 1 9 8 0

15. Procuremos sintetizar las normas que la Carta de 1980 consagra a las Fuerzas Armadas, las cuales se encuentran en el Capítulo x y dispersas a lo largo de su preceptiva, siguiendo las distinciones que se hicieron respecto de las Constituciones precedentes en el número 39.

En el aspecto sustantivo, debe destacarse que el constituyente esclarece que las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente, como cuerpos armados esencialmente obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados, por una parte, por las Fuerzas Armadas, integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República; y, por la otra, por las Fuerzas de Orden y Seguridad, integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, que constituyen la Fuerza Pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior. El constituyente precisa, también, que Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República³⁸.

Entre las materias de ley se colocan las relativas al movimiento de tropas³⁹ y a la declaración de guerra⁴⁰, pero, además, las relacionadas con el resguardo del orden público en los actos electorales⁴¹; servicio e inscripción militar⁴²; atribuciones y deberes en los estados de emergencia y catástrofe⁴³; incorporación a las plantas y dotaciones⁴⁴; control de armas⁴⁵ e ingresos, nombramientos, ascensos y retiros⁴⁶.

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, se le conceden las vinculadas a la designación y remoción de los Coman-

³⁸Art. 90.

³⁹Art. 60 N° 13.

⁴⁰Art. 60 N° 15.

⁴¹Art. 18 inc. 2°.

⁴²Art. 22 inc. 3° y 4°.

⁴³Art. 41 N° 6.

⁴⁴Art. 91.

⁴⁵Art. 92.

⁴⁶Art. 94.

dantes en Jefe⁴⁷; disposición y distribución de las Fuerzas Armadas⁴⁸; asunción de su jefatura suprema⁴⁹; y declaración de guerra⁵⁰.

La Constitución establece un Consejo de Seguridad Nacional formado de la manera que se comentará más adelante, que se regirá por un reglamento dictado por el mismo y que tendrá las funciones que enumera en el art. 96 y, además, las relacionadas con la declaración de los estados de excepción⁵¹, integración del Tribunal Constitucional⁵², retiro de los Comandantes en Jefe⁵³, calificación de si existe guerra o peligro para que el Banco Central pueda decidir sobre créditos del Estado y entidades públicas⁵⁴, e integración del Senado⁵⁵.

Se mantiene el juicio político en relación a generales o almirantes⁵⁶.

Se eleva, en fin, al rango constitucional el precepto contenido en el párrafo del Poder Judicial, según el cual "para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integren el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública"⁵⁷.

⁴⁷Art. 32 N° 18 y art. 93.

⁴⁸Art. 32 N° 19.

⁴⁹Art. 32 N° 20.

⁵⁰Art. 32 N° 21.

⁵¹Art. 40 N°s 1, 2, 3 y 4 y art. 32 N° 21.

⁵²Art. 81, letra c).

⁵³Art. 93, inc. 2°.

⁵⁴Art. 98, inc. 3°.

⁵⁵Art. 45, letra d).

⁵⁶Art. 48 N° 2, letra d) y art. 49 N° 1.

⁵⁷Art. 73, inc. 3°.