

ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL, DEFENSA NACIONAL Y RELACIONES POLITICO MILITARES[∞]

MIGUEL NAVARRO MEZA*

*"Y (el Faraón) unció su carro, y tomó consigo su pueblo; y tomó seiscientos carros escogidos, y todos los carros de Egipto, y los capitanes sobre ellos".
Éxodo 14:6-7*

RESUMEN

Desde los albores de su vida independiente, los diversos textos constitucionales que ha tenido Chile han incorporado contenidos que dice relación con la defensa, la soberanía y la seguridad nacional. De igual modo, dichos textos han reconocido la existencia los cuerpos armados del Estado, bajo la denominación genérica de fuerza pública y han regulado los aspectos básicos de su relación con la autoridad política, Ejecutivo y Congreso.

Este no ha sido un proceso constante. Por el contrario, ha experimentado altibajos y retrocesos, pero la línea ha sido clara. Desde luego, las normas relativas a las fuerzas militares han tenido, comparativamente, un mayor desarrollo que aquellas referidas a la defensa, la soberanía y la seguridad nacional. Luego, a partir de la Constitución de 1833, los elementos fundamentales de las relaciones entre las autoridades políticas y los militares se han desarrollado en términos de asegurar un genuino control civil sobre los uniformados, conforme a las teorías contemporáneas de las relaciones político-militares.

La forma como la Constitución de 1980 contiene alusiones a la seguridad de la nación y a su defensa así como las normas que reconocen la existencia de las Fuerzas Armadas, le otorga sus

* Abogado, cientista político. Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo, Universidad de Chile; Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Diplomado del *William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* National Defense University, Washington DC., programas "senior leadership in defense program" y "strategy and international security" y Diplomado del *Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies* Honolulu, Hawaii, en el programa "Advanced Security Cooperation". Graduado del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo. Jefe de la Cátedra de Estudios Internacionales de la ANEPE, profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile y profesor de la Universidad Santo Tomás. Profesor invitado del *William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* y del *Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies*.
mnavarro@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 050916
Fecha de aceptación: 261016

misiones y regulan la forma como se relaciones con las autoridades políticas, son el resultado de un proceso progresivo que viene desde el Reglamento Provisorio de 1811 y que, en la época presente, se corresponden con los teorías contemporáneas de las relaciones político-militares en democracia.

Palabras clave: *Constitución, relaciones político-militares, defensa nacional, seguridad nacional.*

CONSTITUTIONAL ORDER, NATIONAL DEFENSE AND CIVIL – MILITARY RELATIONS

ABSTRACT

Since the beginning of its independent life, the several constitutions of Chile have included concepts related with defence, sovereignty and national security. At the same time, those constitutional texts have recognized the existence of the armed organizations of the State, under the generic name of Public Force and have addressed their relation with the political authorities, both with the Executive and Congress.

This has not been a permanent process. On the contrary, it has suffered upheavals and back steps, but the general path has been clear and progressive. For one thing, the norms related to the armed forces have been, in comparative terms, more thoroughly developed than those referring to defence, sovereignty and national security. Then, from the 1833 Constitution, the basic elements of the relations between the political authorities and the military have evolved so as to ensure a genuine civilian control over the military, in line with contemporary theories of civil-military relations.

The way in which the 1980 Constitution addresses national security and defence and its provisions that recognize the existence of the armed forces, their missions and roles and that regulate the way in which they relate to the political authorities, are the result of a progressive development starting with the Provisional Constitution of 1811 up to present times, and they are completely in line with current theories about civil-military relations in democracy.

Key words: *Constitution, civil-military relations, national defence, national security.*

Ideas preliminares

Desde la Antigüedad –y aún antes, en realidad desde las manifestaciones más primitivas de asociación política- ha existido una relación permanente, lineal, directa, aunque no siempre fácil, entre la conducción política y la fuerza militar. Tal vinculación ha derivado, a un tiempo, del hecho que la defensa ha sido siempre una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública y la administración de justicia, y, paralelamente por ser la fuerza un componente

fundamental del ejercicio del poder, en términos modernos, un atributo del ejercicio interno y externo de la soberanía, por lo que el constitucionalismo moderno ha incluido su regulación básica en las cartas fundamentales de numerosos países, con crecientes niveles de detalle¹.

La relación entre la conducción política y la administración de la fuerza militar siempre fue una cuestión compleja, pero se complejizó aún más con el advenimiento del sistema republicano. Mientras que en el sistema dinástico la fuerza armada estaba al servicio exclusivo del soberano y obedecía solo a él, en los sistemas representativos, cuando la soberanía pasó a la nación, la cuestión de la fuerza militar, del monopolio de su empleo y de los límites de su conducción, se radicaron en los representantes de dicha soberanía de una manera normada, inherente al nuevo sistema político. El carácter normado de la relación, justo es decirlo, no resolvió del todo la relación entre las autoridades políticas y los detentadores de la fuerza pero, al menos, dio contenidos normativos y certezas jurídicas a la vieja cuestión *quis custodiet ipsos custodes*².

Históricamente, los cuerpos armados del Estado, tomados en sentido genérico, han tenido dos cometidos fundamentales: en primer lugar, garantizar el ejercicio de su soberanía interna, es decir la capacidad de dictar sus propias normas y hacerlas cumplir coercitivamente y, en una óptica más amplia, ejecutar sus cometidos de bien común de manera incontrarrestada y, en segundo término, de afianzar la soberanía externa del Estado, fundamentalmente asegurando la integridad de su territorio, de su sistema político y en definitiva, de su capacidad de actuar en forma independiente en el sistema internacional. El Estado, para tener la condición de tal, debe ser capaz de imponer su voluntad al interior de su territorio y de oponer su existencia e independencia a los demás integrantes de la comunidad de naciones. Debe ejercitar interna y externamente su poder; pero tal

¹ El primer ordenamiento constitucional que regule los temas castrense fue la Constitución de Estados Unidos de 1787. Su texto reconoció la existencia de las fuerzas militares del país en la lógica de su época y sentó las bases de las relaciones entre las autoridades políticas - Ejecutivo y Congreso- y los uniformados. En el Artículo I, Sección 8, se radica en el Congreso la potestad de proveer un ejército y una marina. Luego, en la Segunda Enmienda, parte las disposiciones conocida colectivamente como "The Bill of Rights" de 1789, se reconoce la existencia de la "milicia" -hoy día la Guardia Nacional. Respecto de las relaciones político-militares, la Constitución de Estados Unidos, divide las responsabilidades de las autoridades civiles entre el Presidente y el Congreso: conforme al Artículo II Sección 2, el Presidente es el Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada y hoy, por extensión, también de la Fuerza Aérea; así mismo, lo es de las unidades de la Guardia Nacional cuando estén en servicio federal. Pero, de acuerdo a lo previsto en el Artículo I Sección, la facultad de dictar las normas para regular y ordenar a las fuerzas militares corresponde al Congreso. En relación a la Constitución de Estados Unidos, ver MONK, Linda, R. (2003) *The Words We Live By* The Stonesong Press, New York.

² Según es bien sabido, esta frase originalmente no tuvo nada que ver con la política. Proviene de las *Sátiras* de Juvenal y estaba relacionada con la fidelidad conyugal. Sin embargo, con los años se comenzó a usar a propósito del control sobre aquellos que deben cuidar algo, en este caso, respecto de los encargados de cuidar la soberanía del Estado.

ejercicio debe ser regulado en términos de su extensión, alcance y oportunidad de modo de hacerlo compatible con las libertades y garantías de los administrados en lo doméstico y con la convivencia pacífica en lo internacional.

Componente fundamental de este proceso es un adecuado control sobre los cuerpos armados del Estado por parte de sus autoridades políticas. En términos muy generales esto implica asegurar el monopolio del uso de la fuerza y, paralelamente, una adecuada y funcional sujeción de dichos cuerpos a dichas autoridades. En esta lógica, los cuerpos armados del Estado deben ser exclusivos suyos, lo que implica la no existencia de otros entes armados –dentro del ordenamiento jurídico se entiende– un deber de obediencia por parte de éstos hacia quienes ejercen legítimamente los cargos superiores dentro de su estructura política. Esto implica la existencia de normas específicas que regulen la existencia de dichos cuerpos, su carácter exclusivo y las relaciones entre las autoridades del Estado y sus integrantes, caracterizadas por la subordinación de estos frente a aquellos. En esta perspectiva y debido a que se trata, además, del uso monopólico de la fuerza por parte del Estado y, además, al hecho que esta se ejerce por cuerpos especializados, insertos dentro de su organización administrativa, la normativa básica que regula este empleo y sus relaciones con las autoridades correspondientes está normalmente inserta en las normas de mayor jerarquía que regulan la organización del Estado y su relación con los administrados, es decir las propias de una Constitución.

Chile, históricamente, ha reflejado lo expuesto. Desde los albores de su existencia como Estado independiente, lo referente a la defensa como función pública y a la relación entre los cuerpos armados y las autoridades políticas ha tenido reconocimiento en los textos constitucionales. Desde los primeros intentos de regular la organización del Estado –*el Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile de 1811* y *el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812*, ambos muy primitivos como para ser considerados constituciones propiamente tales– hasta la Carta Fundamental de 1980 han contenido normas relativas a la defensa, a las fuerzas militares y a la relación entre las autoridades políticas y los uniformados. No ha sido esta una presencia de igual densidad, especificidad o contenido. Por el contrario, algunos temas han sido esbozados o tratados de manera superficial; otros han tenido un desarrollo más constante y profundo, mientras que una tercera categoría son de reciente aparición en la historia constitucional del país; la esmerada regulación de las relaciones entre la autoridad política y los militares, ya afianzada en la Constitución de 1833 representa lo primero, mientras que el carácter monopólico de la fuerza pública, consagrado solo a partir de 1971, es ejemplo de lo segundo.

Por otra parte, es oportuno destacar que la cuestión de la sujeción castrense a la autoridad civil tuvo una temprana y dramática manifestación en la

historia republicana de Chile, el episodio conocido como el *Motín de Figueroa*³. Aunque entonces la cuestión se resolvió rápida y drásticamente, reflejo de las turbulencias y afanes del momento, todo el asunto dejó lecciones que se plasmaron luego en las Constituciones de 1828 y, especialmente, en la de 1833.

La presencia de los conceptos de defensa, seguridad y relaciones político-militares en los diversos ordenamientos constitucionales del país no es, naturalmente, ninguna coincidencia; por el contrario, obedece a las condiciones políticas propias de los diversos periodos de su vida republicana y de la incidencia de lo militar desde los albores de su vida independiente. Tres militares integraron la Primera Junta de Gobierno; además, aquellos que tempranamente se pronunciaron por la emancipación total comprendieron que la Independencia necesariamente implicaría algún grado de conflicto violento, solo dirimible por la fuerza y tomaron las precauciones correspondientes.

Luego, es necesario considerar que durante casi todo el siglo XIX el Ejército, en ausencia de una fuerza policial nacional y profesional, se desempeñó como una suerte de *constabulario* afianzando el poder del Estado, combatiendo el bandidaje, especialmente durante la *Guerra a Muerte*⁴ y generando condiciones para el desarrollo y consolidando del territorio. Epítome de esta misión castrense fue la *Pacificación de la Araucanía*; se utilizaron aquí diversos instrumentos de naturaleza política, económica y legal pero a la postre el aporte militar resultó fundamental. El Ejército constituyó así, el principal soporte de la presencia del Estado y la incorporación territorial. Este proceso tuvo efectos absolutos en términos de soberanía pero también produjo consecuencia más directas y prácticas, dado que la incorporación de vastos territorios al proceso productivo del país fortaleció grandemente su economía.

El tratamiento de los temas castrenses en los ordenamientos constitucionales de Chile ha recibido una cuota importante de atención desde la cátedra, mas esta se ha centrado básicamente en la Constitución de 1980; virtualmente todos los tratados de Derecho Constitucional contemporáneos contienen uno o dos capítulos referidos a los Capítulos XI y XII de su texto actual, correspondientes a las *Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública* y al *Consejo de Seguridad Nacional*. De igual modo, existen varios trabajos singulares sobre ambos tópicos. También el debate previo a la reforma constitucional de

³ El Motín de Figueroa, así denominado a propósito de su cabecilla militar, el teniente coronel Tomás de Figueroa, ocurrió el 1 de abril de 1811, día fijado para las lecciones del primer congreso, y fue un intento realista para impedir la constitución del mismo y disolver la Junta de Gobierno. Las tropas realistas fueron rápidamente derrotadas en breve combate en el centro de Santiago y su cabecilla juzgado sumariamente por la Junta, condenado a muerte en fallo dividido y ejecutado esa misma noche.

⁴ La Guerra a Muerte fue el largo conflicto que siguió al cese formal de hostilidades luego del término de la Guerra de la Independencia. Enfrentó al Ejército con diversas montoneras realistas, bandidaje, y grupos indígenas que aún apoyaban la causa realista. Se caracterizó por altos niveles de violencia y crueldad.

2005, que abarcó cuestiones relevantes en las relaciones político-militares, dio origen a trabajos importantes e influyentes en el tema⁵.

Naturalmente, esta focalización en la Carta actual es entendible; la Constitución de 1980 es la primera que efectivamente sistematiza el tratamiento de los temas castrenses, reconoce las responsabilidades del estamento político para con la seguridad del país y ordena las vinculaciones entre la autoridad política -efectivamente, el Presidente de la República- y los uniformados, todo lo cual hace inevitable y, por demás, muy necesario el tratamiento que la cátedra contemporánea ha dado a este texto constitucional en relación a los temas militares. Sin perjuicio de lo anterior y en la medida que todos estos temas han estado presentes en la historia constitucional del país, parece oportuno analizar su reconocimiento y tratamiento en las anteriores cartas fundamentales, tanto por el interés intrínseco que ello tiene, como por sus proyecciones actuales.

A lo anterior es necesario –y prudente- agregar que en el ámbito de las relaciones político militares la aproximación meramente normativa es a menudo insuficiente. Centrar todo el estudio de las prerrogativas de las autoridades civiles respecto de la función de defensa, de las relaciones entre aquellas y los uniformados y del empleo de los cuerpos armados solo en sus aspectos legales, aunque indispensable, no cuenta toda la historia. La conducción de la defensa es, en sus variados componentes, una actividad esencialmente política, que se manifiesta en los niveles superiores de la política doméstica e internacional del Estado y, por lo mismo, se nutre primariamente de elementos políticos internos e internacionales. Lo mismo es válido respecto de las relaciones político-militares, con el agregado que éstas frecuentemente se manifiestan en estructuras de poder informales pero no por ello menos influyentes. Aquí, los elementos jurídicos estructuran, dan consistencia y solidez normativa a las relaciones políticas preexistentes en el ámbito de la defensa y en las vinculaciones entre los civiles y los uniformados, pero, por sí mismos, son insuficientes para generar estas y aquellas, todo lo cual se aplica en la especie a la situación chilena⁶.

⁵ Entre los primeros y por vía meramente ejemplar cabe consignar SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003, Tomo IX y CRUZ-COKE Ossa, Carlos. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2009, capítulos XIV y XV. Entre los segundos y nuevamente solo a título ejemplar, se pueden citar DUVAUCHELLE Rodríguez, Mario. *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Colección Manuales Jurídicos N° 103, 1994 y PAUL Latorre, Adolfo. *POLITICA Y FUERZAS ARMADAS características y misiones constitucionales de las FF.AA.*, edición privada, La Serena, Chile, 1999. PEÑA Torres, Marisol. *Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuesta de Reforma Constitucional* *Ius et Praxis* 8 (1) 95-116, 2002. CEA Cienfuegos, Sergio y MORALES, Patricio. *Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República de Chile* *Derecho Público Iberoamericano*, N° 5, Santiago, octubre 2014, 209-228.

⁶ En relación a los aspectos políticos de la conducción de la defensa en sede ejecutiva, se sugiere BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard. *Ministries of Defense and Democratic*

Lo expresado indica el propósito de este trabajo. Se trata de exponer el reconocimiento que los distintos ordenamientos constitucionales de Chile han hecho de la función de defensa y de la seguridad de la Nación, de las fuerzas armadas y de las relaciones de los militares con el poder político. Aquí, la premisa básica y su finalidad central es demostrar que los conceptos asociados a la seguridad, la soberanía y la defensa y el tratamiento de los temas castrenses y las relaciones político-militares han estado presentes a lo largo del desarrollo del Derecho Constitucional en Chile, plasmados en sus diversos textos constitucionales y que, consecuentemente, su actual tratamiento en la Carta de 1980 es el resultado natural y lógico de un proceso de maduración jurídica cuyo desarrollo es coetáneo con el de la República.

No está ajeno a la finalidad de este trabajo el actual proceso de debate destinado a dar al país una nueva constitución. Se han planteado allí argumentos orientados en dejar a las Fuerzas Armadas fuera de la regulación constitucional y por ende también las relaciones entre los militares y la autoridad política; estos, por lo general, se fundamentan solo en el tratamiento de los temas castrenses en la Constitución actual, sin atender a los anteriores textos y a la evolución conceptual que es posible identificar en éstos, así como a las tradiciones del país en esta materia⁷. Esta aproximación refuerza la necesidad de presentar la evolución doctrinal e histórica de la seguridad, la función de defensa y las relaciones político-militares en los diversos textos constitucionales que ha tenido Chile.

Es esta una aproximación esencialmente descriptiva y de análisis exegético de las normas constitucionales referidas a las materias indicadas y, naturalmente, debe ser vista de esa manera. Sin embargo, de una manera diríase inevitable, contiene elementos políticos referidos a la conducción de la defensa y al relacionamiento con el estamento castrense en la medida que dichos componentes ilustraron y en muchos casos estimularon, la forma cómo los sucesivos ordenamientos constitucionales de la República recogieron los temas de seguridad, defensa y fuerzas armadas desde 1811 hasta hoy.

Finalmente, dos prevenciones, ambas relativas a la Constitución actual. Este trabajo no se extiende al Consejo de Seguridad Nacional ni a las responsabilidades que las Fuerzas Armadas o más precisamente sus Comandantes en Jefe tienen en dicho ente. En segundo lugar, al analizarse los

Control y PORCH Douglas. Strategy Formulation and National Defense: Peace, War and the Past as Prologue ambos en BRUNEAU, Thomas C. & Tollefson Scott D. "Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations" University of Texas Press, 2006, Parts One and Two, numbers 1 and 4 y, NAVARRO Meza, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*, Revista Política y Estrategia N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, diciembre de 2004, pp. 9-41.

⁷ Ver por ejemplo, ZUÑIGA Urbina, Francisco. *Nueva Constitución para Chile. Las "bases" y las nuevas ideas político-constitucionales*. Revista Chilena de Derecho Público, edición especial, 2014. 25-40.

términos de la Constitución de 1980, especialmente en lo referente a las relaciones político-militares, se alude a la normativa resultante de la reforma de 2005, que cambió aspectos fundamentales de dicha relación, especialmente en cuanto a la sujeción de las instituciones armadas al poder político. Cuando hay referencias al texto original de la Carta, éstas se aluden específicamente.

I PARTE

La seguridad nacional y la defensa en los ordenamientos constitucionales chilenos

Primeros intentos de institucionalización, la Patria Vieja

Los conceptos de seguridad, soberanía y protección del territorio han estado presente desde los más primitivos intentos de ordenar normativamente el funcionamiento del Estado en Chile. No ha sido este un reconocimiento siempre explícito y formal; de hecho, y con algunas excepciones importantes y desde luego en la Constitución de 1980, la función de defensa ha estado más bien subentendida y su concreción en los textos ha sido indirecta, referida a otras cuestiones relacionadas con la defensa, especialmente con el relacionamiento político-militar.

Con todo, ya desde el *Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile* de 1811 y singularmente en el *Reglamento Constitucional Provisorio* de 1812 se encuentra subyacente la idea de la defensa y la seguridad del Reino frente a eventuales violaciones a su soberanía. Así, por ejemplo en el *Reglamento* de 1811, se alude a las relaciones exteriores (art. 3º) el “mando de las armas” (art. 4º) la disposición de las tropas y milicias (art. 5º) y la jurisdicción militar (arts. 9º y 10º). De igual modo, en el *Reglamento* de 1812 hay alusiones a las relaciones exteriores, como prerrogativa de la Junta Gubernativa (art. II) y a la defensa: seguridad de la patria, declarar la guerra, hacer la paz, establecer alianzas, levantar y trasladar tropas y otorgar patentes de corso, todos como atribuciones del Senado (art. VIII). Asimismo, se establece una obligación general – aplicable por igual a autoridades y “vecinos”- de contribuir a la seguridad y la defensa del pueblo (art. XIII). De hecho, en este artículo del *Reglamento* de 1812 se contiene una forma muy temprana de responsabilidad del colectivo social para con la defensa de la Nación a su turno, una aplicación de los principios de la Revolución Francesa en relación con la defensa. Aunque la idea de la conscripción universal en casos de necesidad proviene de la Antigüedad, la formación del ejército de ciudadanos fue una innovación francesa directamente sustentada en las ideas propias de la Revolución y que, en el ámbito netamente militar se materializaron en la *levée en masse*, la primera forma de conscripción de un ejército genuinamente nacional, como opuesto a un ejército dinástico⁸. Con

⁸ El ejército genuinamente nacional, en los términos napoleónicos, estaba formado por ciudadanos, nacionales de su país, que combatían por su supervivencia y sus intereses, como opuesto al concepto de ejército monárquico, que combatía por los intereses del rey,

todo, este fue el reconocimiento constitucional, si así cabe expresarse a propósito del primitivismo de los textos de 1811 y 1812, de la ley del 29 de octubre de 1811 dictada por José Miguel Carrera y que establecía el servicio personal obligatorio para alistarse en la milicia para “todo hombre libre de estado secular, de 16 a 60 años”. Fue esta la primera manifestación normativa de la obligación de servicio personal a la Defensa y, más allá de la retórica del preámbulo de la ley, que aún alude a la lealtad al monarca español, reflejó la temprana convicción de Carrera del carácter violento que tendría el proceso de independencia de España que se avecinaba y la necesidad de asegurar el recurso humano para la protección de la naciente república.

La preocupación de los textos de 1811 y 1812 para con la idea de defensa es lógica. Ya en los albores del proceso independentista, las autoridades comprendieron la necesidad de defenderlo ya sea contra los enemigos del Rey o contra las fuerzas del monarca, según se tratara de aquellos que aún mantenían su fidelidad a la Corona o, por el contrario, de los que ya pugnaban por la plena independencia de España. En esta lógica, el Cabildo de Santiago, mandatado por la Junta, encargó un estudio sobre la situación militar el que en definitiva fue ejecutado por Juan Mackenna, oficial del Ejército Real de Chile. Su informe, entregado en noviembre de 1810, contiene numerosas recomendaciones, especialmente relacionadas con la reorganización de las fuerzas terrestres – entonces compuestas por el Ejército y las milicias- y la mejora de las fortificaciones portuarias de Valparaíso, Coquimbo y Talcahuano. Los planteamientos del informe de Mackenna solo fueron parcialmente acogidos, pero tienen el mérito de haber sido la primera planificación estratégica militar de Chile y reflejan la preocupación por las manifestaciones de fuerza del proceso independentista que comenzaba y que, además, se plasmaron en los ensayos constitucionales de 1811 y 1812.

Algo de esto también se reflejó en el *Reglamento para el Gobierno Provisorio* de marzo de 1814 –cuya vigencia expiró en octubre de ese mismo año con la restauración monárquica y el fin de la Patria Vieja- que radicó en el Director Supremo distintas facultades relacionadas con las fuerzas militares y con la defensa. Particular importancia tiene en este texto el establecimiento de los tres primeros despachos ministeriales del país: *Gobierno*, *Hacienda* y *Guerra*, lo que se condice con el carácter de la Defensa como una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, lo que era ya entendido en aquel tiempo. En esta lógica, el *Reglamento* de 1814 alude a las fuerzas militares y a la defensa a propósito de la declaración de guerra como facultad del Director Supremo con acuerdo del Senado (art. 2º), a la jerarquía del Director Supremo como Capitán General (art. 3º) a la dignidad de Auditor de Guerra, duración de su cargo y sueldo (arts. 10, 11 y 12) y del Secretario de Guerra, duración de su cargo y sueldo (arts. 10, 11 y 12).

que podían o no coincidir con los de su reino, y que estaba normalmente integrado por mercenarios, no necesariamente súbditos del monarca.

El reconocimiento de ideas sobre la defensa y la seguridad del Reino en las cartas de 1811, 1812 y 1814 siendo interesante e incluso aleccionador y sin que esto pueda leerse como un contrasentido, fue casi anecdótico. Es un hecho objetivo que los intentos de regular la institucionalidad del país entre el 18 de septiembre de 1810 y el fin de la Patria Vieja, fueron fundamentalmente nominales. La ambigüedad inicial acerca de la naturaleza del proceso iniciado en septiembre de 1810 –mantenerse leales al monarca y gobernar en su nombre o, por el contrario, aprovechar la coyuntura peninsular y separarse definitivamente de la metrópoli- el vacío de poder dejado por el repentino colapso de la administración colonial, la ausencia de tradición de funcionamiento de un gobierno colegiado y el surgimiento de caudillos audaces y temerarios y de elementos “exaltados” que buscaban la independencia efectiva, hicieron de cualquier intento real de crear una institucional válida, respetada y permanente, un esfuerzo más bien estéril.

Las débiles estructuras de poder creadas, las Juntas de Gobierno y el Congreso, fueron constantemente desbordadas y eventualmente manejadas por los hermanos Carrera, oficiales del Ejército, y sus seguidores, mediante sucesivos golpes de mano lo que unido a las complejidades iniciales del mismo proceso independentista llevaron a la virtual guerra civil de agosto de 1814, todo lo cual conspiró contra cualquiera consolidación institucional. Con todo, ello no resta mérito, así sea didáctico, al reconocimiento de los primitivos textos a las ideas de Defensa y Seguridad, las que se proyectarían hacia las cartas fundamentales del periodo inicial de la República.

Los albores de la República, la Patria Nueva

En general, durante los albores de la República, en lo que convencionalmente se denomina el *Periodo de la Patria Nueva*, y en el de la *Anarquía*, que le sigue inmediatamente, el reconocimiento que se hace de los conceptos de seguridad y defensa en los varios textos constitucionales, sigue la tendencia de la época anterior: una alusión indirecta, como conceptos inmanentes, manifestados a través de diversas disposiciones referidas a los militar y, en algunos casos, a las obligaciones ciudadanas para con la defensa del país. Esto se percibe en la *Constitución Provisoria* de 1818 –la primera que por sus características y sobre todo, sus contenidos si puede llamarse una carta fundamental- en la *Constitución de 1822*, en la *Constitución Política y Permanente del Estado de Chile de 1823*, la llamada *Constitución Moralista* y en la *Constitución Política de 1828*.

Así, en la *Constitución Provisoria de 1818* se alude a la declaración de guerra, a hacer la paz y la formación de tratados de alianza y neutralidad como “grandes negocios del Estado” que requieren acuerdo del Senado (Título III, Cap. III, art. 4) a los honores propios de Capitán General del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 4), el mando y organización “de los ejércitos, armada y milicias” como atribuciones del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 5), el nombramiento

del Secretario de Guerra como atribución del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 10) y la existencia del Ministerio de Guerra y las obligaciones de sus titulares (Título IV, Cap. III, art. 1).

A su turno, la *Constitución de 1822* contiene alusiones a la defensa, seguridad y soberanía a propósito de la independencia y soberanía del país y a sus límites (Título I, Cap. I, arts. 2 y 3) del deber del chileno de ser “buen soldado” (Título I, Cap. II, art. 5), de las facultades del Congreso -declaración de guerra, a propuesta del Ejecutivo, firmar la paz, ratificar tratados de alianza, establecer las fuerza “que necesite la nación en mar y tierra”, “recibir tropas extranjeras, o permitirles tránsito” y enviar tropas al extranjero (Título IV, Cap. IV, art. 47). Contiene además esta Constitución un Título completo (el VIII) con dos capítulos dedicado a las fuerzas militares y navales y a las milicias que contribuye directamente a su reconocimiento de las ideas de la Defensa y la Seguridad del país.

Luego, la *Constitución Política y Permanente del Estado de Chile de 1823* sigue en general, las línea de la Carta anterior en términos de aludir a la Defensa y la Soberanía a propósito de la condición de Estado independiente de Chile (Título I, art. 2º) de la extensión de su territorio (Título I, art. 4º) de los gastos de “defensa de la Patria” (Título I, art. 9º), de las facultades del Director Supremo relacionados con las fuerzas militares, la declaración de guerra y la dictación de “providencias hostiles o defensivas de urgencia” en caso de ataque exterior o conmoción interior imprevistos (Título III, art. 18, apartados 4º, 5º, 6º, 8º y 9º), de las competencias del Consejo de Estado (Título V, art. 32, apartado 5º) y del Senado con motivo de la declaración de guerra, la suscripción de los tratados de paz, el ingreso y estacionamiento de fuerzas terrestres o navales extranjeras, de la salida de tropas nacionales fuera del territorio y de la fijación de las fuerzas de mar y tierra para cada año (Título VI, art. 39 apartados 2º, 3º, 12º y 13º) y de la Cámara Nacional a propósito de la declaración de guerra (Título IX, art.69, apartado 2º). Contiene también esta Constitución un Título especial (el XX) alusivo a la “Fuerza Pública” regulando con sorprendente y didáctico detalle lo concerniente a los cuerpos armados del Estado, sus fines y misiones, sus características y composición y, fiel a su condición de “constitución moralista”, obliga también a las autoridades a no ir nunca a la guerra sin antes “convidar públicamente a sus enemigos a la conciliación, por medio de plenipotenciarios o por el arbitraje de alguna potencia”.

Las cartas de 1822 y 1823 recogen, por primera vez en el constitucionalismo chileno, la excepcionalidad institucional a propósito de situaciones de riesgo externo o interno para la República, aludiéndose en ambos casos de manera indirecta a cuestiones de seguridad. En esta lógica, el artículo 121 de la Constitución de 1822 disponía que “*En peligro inminente del Estado, que pida providencias muy prontas, el Poder Legislativo podrá concederle (al Ejecutivo) facultades extraordinarias por el tiempo que dure la necesidad, sin que por ningún motivo haya la menor prórroga*”. En la Carta de 1823, el artículo 18, N°

9 establece como facultad privativa del Director Supremo el que “*En un ataque exterior o conmoción interior imprevistos, puede dictar providencias hostiles o defensivas de urgencia, pero consultando inmediatamente al Senado*”. Es oportuno destacar aquí la evolución y precisión progresiva de los conceptos; mientras que en la Carta de 1822 no se alude al origen ni a la naturaleza del riesgo de seguridad para el Estado –que podía ser tanto externo como interno–, en la de 1823 sí se establece una diferencia, aunque tanto la autoridad habilitada para tomar las medidas extraordinarias, el Director Supremo, como sus efectos son los mismos. En este mismo sentido, la Constitución de 1823 aludía expresamente a situaciones de conflicto interno en su artículo 269 que señala que “Presentándose alguna grave discordia civil o insurrección de alguna provincia, al momento el Senado, el Gobierno, la Suprema Corte de Justicia o el consejo departamental de la capital (cada cuerpo en defecto del otro) declarará la convocatoria de la Cámara Nacional, para el único objeto de elegir la Comisión de conciliación nacional”.

Mucho de lo expresado precedentemente se advierte también en la *Constitución de 1828* que se refiere a conceptos de defensa y soberanía en relación a la soberanía e independencia de la nación (Capítulo I, art. 1) a las atribuciones del Congreso para legislar entre otras materias, en lo referente a “la independencia”, “seguridad” y “decoro” de la República (Capítulo IV, artículo 46, apartado 2º) aprobar o reprobado la declaración de guerra y los tratados (mismo art. 46, apartado 6º) permitir o prohibir la admisión de tropas extranjeras en el territorio de Chile, fijando las condiciones de ingreso y permanencia (mismo art. 46, apartado 10º) permitir o prohibir la salida de tropas nacionales del territorio de la República (mismo art. 46, apartado 11º). Hay también alusiones indirectas a la defensa, la soberanía y la seguridad en facultades del Presidente de la República (se abandona ya la figura del Director Supremo) relacionadas con la iniciación y conclusión de tratados de paz, amistad o alianza (en el Capítulo VII, art. 83, apartado 7º) y declarar la guerra, previo acuerdo del Congreso y “después de emplear los medios para evitarla sin menoscabo del honor y la independencia nacional” (mismo art. 83, apartado 9º). También contiene esta Carta un Capítulo especial dedicado a “la fuerza armada” (el XI) con disposiciones generales sobre su composición “ejército de mar y tierra y de la milicia activa y pasiva” así como de la obligación de todos los chilenos en estado de cargar armas de estar inscritos en la milicia activa o pasiva. Esta Carta, además, alude a la seguridad y a la defensa del país a propósito de la excepcionalidad constitucional (art. 83, Nº 12) al disponer que en caso de “*ataque exterior ó conmoción interior, graves é imprevistos*” el Ejecutivo podía “*tomar prontas medidas de seguridad*” debiendo dar cuenta posterior al Congreso o, en su receso, a la Comisión permanente.

En relación al reconocimiento de las ideas de defensa y soberanía en los textos de las Cartas de 1822, 1823 y 1828, hay dos aspectos que merecen especial mención: la declaración formal de ser Chile un Estado independiente de España y la fijación de los límites del país en las Constituciones mismas.

La cuestión de la condición independiente de Chile de la monarquía española se inscribe de lleno en los esfuerzos hechos por las autoridades chilenas de obtener el reconocimiento diplomático de las demás potencias, de hecho de Gran Bretaña y Estados Unidos.

El asunto no era menor por cuanto España intentó en el Congreso de Verona en dos oportunidades, en 1822 y 1824, obtener apoyo de las demás monarquías europeas para restablecer su soberanía en América. Inglaterra se opuso las dos veces; eso y las luchas internas que siguieron a la restauración borbónica en España, pusieron fin definitivamente a una posible reconquista de América por la antigua metrópoli. El reconocimiento formal de Washington ocurrió en 1822, pero de hecho, desde 1818, existía una misión diplomática oficial de Estados Unidos en Chile. El reconocimiento inglés fue más tardío, en parte por las complejidades de las relaciones de Londres con Madrid, a su turno legado del decisivo aporte británico a la derrota de los franceses en la Campaña Peninsular durante las Guerras Napoleónicas y al deseo británico de asegurarse previamente de la efectiva condición independiente del país, especialmente considerando la presencia soberana de España en la Isla de Chiloé, que se mantuvo hasta 1826. Finalmente, solo en 1831 Londres reconoció a Chile y al Perú como Estados independientes; fueron los últimos en América⁹.

El carácter esencialmente transitorio de la declaración formal de ser Chile ya un Estado independiente de España queda demostrado por la forma atenuada en que aparece en la Carta de 1828 –que alude a la Nación Chilena como “libre e independiente de todo poder extranjero- cuando la soberanía sobre su territorio estaba completa salvo, claro está, por la zona mapuche, pero eso no producía entonces, efectos internacionales. Sí los produjo después, a propósito del episodio del denominado “Rey de la Araucanía” Antonio de Tounens¹⁰. Aunque

⁹ Para los detalles del reconocimiento británico, ver BARROS Van Buren, Mario. *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, 1970, segunda edición, actualizada hasta 1958, Capítulo V.

¹⁰ Orélie Antoine de Tounens, normalmente aludido en Chile como Antonio de Tounens, fue un aventurero francés, unido a logias masónicas en su país, que intentó formar un “reino” independiente en la Araucanía y eventualmente extenderlo hasta la Patagonia. Desembarcó en Coquimbo en 1858 y luego de aprender español, se trasladó a Valdivia en 1860, de donde pasó a territorio mapuche. Allí obtuvo el apoyo de varios lonkos y toquis. El 17 de noviembre de 1860, en una asamblea con más de 3.000 mapuches, fue nombrado “Rey de la Araucanía” bajo la forma de una monarquía constitucional y hereditaria. Tres días después, por “real decreto” incorporó la Patagonia a sus “dominios” fijando sus fronteras hasta el Río Negro por el Este y hasta el Estrecho de Magallanes por el Sur. Su título oficial –autoconferido, claro está- fue *Orélie-Antoine 1er. Par la grace de Dieux et la volonté des Indiens de l’Extreme Sud du Continent Americain, Roi d’Araucanie et de Patagonie*. Notificó al Gobierno de Chile de la creación del nuevo “reino” y a la opinión pública a través de cartas a los principales periódicos de la época. Paralelamente, intentó involucrar al Gobierno francés en sus proyectos, pero fracasó. Las autoridades nacionales, justamente alarmadas, ordenaron su captura, lo que finalmente se materializó en enero de 1862. Luego de un largo juicio en Los Ángeles, fue declarado loco y trasladado a Santiago; por intervención diplomática francesa fue eventualmente liberado y deportado a Francia. Allí escribió sus

visto con la perspectiva del tiempo, dicho episodio fue aislado, novelesco y anecdótico, resultó contemporáneo con intentos de algunas potencias europeas de establecer posesiones en territorio americano, iniciativas cuyo ejemplo más patente –y temporalmente más exitoso- fue el Imperio de Maximiliano en México. En esta lógica, el “Reino de la Araucanía y la Patagonia” sí contribuyó a que el Gobierno de Chile tomase consciencia de la necesidad de incorporar de una vez por todas a la Araucanía a su dominio efectivo.

A su turno, la fijación de los límites del país en los textos constitucionales, además de seguir una tendencia de la época¹¹, manifestada en similares patrones en cartas de otros países de la región, potenciaba la idea de soberanías efectiva sobre el territorio del país, aunque en los hechos dicha soberanía fuese más bien nominal. Así, con una redacción en general similar, los textos de 1822, 1823, 1828 fijaron el territorio de la República desde el desierto de Atacama por el norte, al Cabo de Hornos por el sur y desde el océano Pacífico por el Oeste hasta la Cordillera de los Andes por el este, delimitación geográfica que reflejó la idea generalizada que existía entonces en las elites políticas del país en esos años. Esta tendencia se proyectó a la Constitución de 1833, recogida en su artículo 1º cuyo texto fue *“El territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde las Cordilleras de los Andes hasta el Mar pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las Islas adyacentes, y las de Juan Fernandez”*. Cabe hacer presente que en el caso de la Constitución de 1833, se declara expresamente la vigencia de la soberanía nacional sobre el Archipiélago de Chiloé, entonces de relativamente reciente incorporación a Chile y que, de hecho no fueron incluidas en correspondiente artículo 1º de la Carta de 1828, pese a que el fin del dominio español sobre el mismo ocurrió en enero de 1826, con el Tratado de Tantauco.

La práctica de incorporar sus límites en la constitución resultó, a la postre, perjudicial para Chile. El artículo 1º de la Constitución de 1833 estuvo vigente durante toda la disputa territorial inicial con Bolivia y Argentina y, en cuanto parecía apuntalar los planteamientos de La Paz y Buenos Aires en sus reclamos territoriales, ya que su redacción podía interpretarse como una renuncia de Chile

memorias, realizó propaganda y obtuvo recursos para continuar su campaña. Regresó a Chile en 1869 pero como para entonces las autoridades habían comenzado el proceso de Pacificación de la Araucanía y su incorporación definitiva al territorio nacional, su empresa fracasó y debió huir del país. Intentó en regresar en dos oportunidades más, sin éxito. Falleció en Francia en 1878.

¹¹ Así, en el artículo 6º de la Constitución del Perú de 1823, su primera carta fundamental, se alude al Alto y Bajo Perú como los territorios del país, sobre los cuales el Congreso debía fijar sus límites “de inteligencia con los estados limítrofes”. A su turno, el artículo 1 de la Constitución del Ecuador de 1830, también su primera carta fundamental luego de su separación de la Gran Colombia, expresaba que “los Departamentos de Uzuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador” en lo que fue la fijación constitucional de los territorios que formarían el nuevo país.

a los territorios de Atacama y de la Patagonia, obligó a la Cancillería a elaborar complejas e ingeniosas respuesta jurídicas e históricas, por demás correctas, para desvirtuar los argumentos bolivianos y argentinos¹². Esta práctica fue finalmente abandonada con la reforma constitucional aprobada por Ley del 9 de agosto de 1888, que derogó el artículo 1º de la Constitución, entre otras razones, porque para aquel entonces los límites del país habían cambiado sustancialmente con la incorporación de las provincias de Antofagasta, Tarapacá y Tacna, reivindicada la primera y adquiridas las otras dos, a perpetuidad Tarapacá y condicionalmente Tacna, todo ello como consecuencia del triunfo de las armas chilenas en la Guerra del Pacífico.

El Estado en forma, las Constituciones de 1833 y 1925

En general, el reconocimiento de los conceptos de defensa, soberanía y seguridad en los textos de las Constituciones de 1833 y 1925 sigue el patrón de las anteriores cartas fundamentales: alusiones más bien indirectas, relacionadas más que nada con las fuerzas de tierra y mar y con las prerrogativas de las autoridades políticas –ejecutivas y legislativas- en relación a éstas. En general, y con la excepción temporal del caso del artículo 1º de la Carta de 1833, ya analizado- hay un menor reconocimiento de dichos conceptos, paralelo con un mayor desarrollo de los conceptos referidos a soberanía como atributo de la nación toda, continuando y expandiendo de esa manera un proceso ya iniciado en los textos anteriores.

En la Constitución de 1833 hay alusiones los conceptos de soberanía y defensa a propósito de la configuración del territorio nacional (art. 1º) pero solo hasta 1888, de la fijación por ley de las fuerzas de mar y tierra y de la salida de tropas chilenas de territorio nacional (art. 37, apartados 3º y 9º) de la obligación del Presidente de la República de conservar “*la integridad e independencia de la República*”, mención incluida en la fórmula de su juramento (art. 80) de su autoridad para conservar la “*seguridad exterior de la República*” (art. 81) de la declaración de guerra y la concesión de patentes de corso y cartas de represalia, de la mantención de las relaciones políticas con las demás naciones y la firma de tratados de paz, de alianza, de tregua y neutralidad (art. 82, apartados 18º y 19º). Además, en la Carta de 1833 se incorporó la acusación constitucional contra el Presidente y los *ministros del despacho* como mecanismo de control de los actos de gobierno –con la peculiaridad que el Jefe del Estado solo podía ser acusado en el año inmediatamente posterior al término de su mandato- estableciéndose el haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación como causal de acusación en contra de todos ellos (arts. 83 y 92). Hay otras disposiciones referidas a las fuerzas militares y sus integrantes, pero están

¹² Para una síntesis de los efectos de esta práctica constitucional en las relaciones vecinales de Chile, véase EYZAGUIRRE, Jaime. *BREVE HISTORIA DE LAS FRONTERAS DE CHILE*, Editorial Universitaria, Santiago, decimonovena edición, 1990, pp. 61-65.

orientadas a la regulación de las relaciones de los uniformados con las autoridades políticas.

En la Constitución de 1925 hay menos normas que impliquen un reconocimiento de los conceptos de defensa y soberanía: se establecen como materias de ley la fijación de las fuerzas de mar y tierra, el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, la salida de tropas nacionales del mismo y la aprobación o rechazo de la declaración de guerra efectuada por el Presidente (art. 44, apartados 9º al 12º) se mantiene la autoridad del Presidente para conservar la seguridad exterior de la República (art. 70) y sus prerrogativas especiales para declarar la guerra y mantener las relaciones políticas con las demás potencias y firmar tratados de paz, de alianza, de tregua y neutralidad (art. 72, apartados 15º y 16º). De igual modo, en la acusación constitucional contra el Presidente de la República –ahora durante su mandato y hasta seis meses después del término del mismo- y los Ministros de Estado, se incluye el *haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado* como causal de acusación (art. 39, N° 1, literales a) y b)) Además, al igual que la de 1833, la Carta de 1925 contiene varias otras disposiciones para regular las relaciones político-militares

Toda esta evolución resulta lógica; por una parte, la consolidación de Chile como estado soberano era ya un hecho y, paralelamente, había un conocimiento más amplio y una recepción más extendida de las ideas de los clásicos del siglo XVIII en torno a la democracia como forma de gobierno y los mecanismos de representación popular tal como eran entendidos entonces, todo lo cual se trasladó al texto de la Constitución de 1833. En lo pertinente, esta Carta puso, además, un énfasis creciente en la regulación de las relaciones entre las autoridades políticas y las fuerzas militares, tanto en su mando y dirección cuanto en su organización y financiamiento. Esta tendencia continúa en la Constitución de 1925, con pocas normas que reconozcan los conceptos de defensa y soberanía en su sentido internacional, pero con una creciente inclusión de disposiciones destinadas a normar las relaciones de las autoridades civiles y los uniformados asegurando, una vez más, la subordinación de éstos.

Una cuestión importante relacionada con los conceptos de seguridad y defensa se aprecia tanto en la Constitución de 1833 como en la Carta de 1925, a propósito de los estados de excepción constitucional. En la Carta de 1833 se consagra como facultad especial del Presidente de la República “...*Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo. En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno o varios puntos en estado de sitio, corresponde al Congreso;*...” (art. 82, N° 20). Además, ya en la Carta de 1833 en su texto final se establece una diferencia entre el Estado de Asamblea (introducido en el texto en la reforma constitucional de 24 de octubre de 1874) y el Estado de Sitio, reservándose el primero para la guerra exterior y el segundo para el conflicto interno. Esta diferencia se mantuvo en la Constitución de 1925. Aquí

se contienen normas muy similares, pero se hace una distinción entre una invasión o amenaza de esta “*en caso de guerra extranjera*” o la conmoción interior, facultándose en el primer caso al Presidente de la República para dictar el Estado de Asamblea y en el segundo al Congreso para declarar el Estado de Sitio (art. 72, N° 17).

Particular interés reviste en este periodo la radicación definitiva de la responsabilidad de la seguridad exterior del país en el Presidente de la República. En la Constitución de 1833, ésta se afianza de dos maneras: se incluye en la fórmula del juramento que debe prestar el Jefe del Estado al momento de acceder al cargo, acto en el cual además de jurar profesar y defender la “*Religión Católica, Apostólica y Romana*” asume igual compromiso para con la conservación de la *integridad y la independencia de la República*, así como con el cumplimiento de la Constitución y las leyes (art. 80); al mismo tiempo se le reconoce autoridad plena sobre todas las materias relacionadas con la conservación de la “*seguridad exterior de la República*” tanto como respecto del orden público en el interior. Estas dos últimas potestades del Presidente se proyectaron con idéntica redacción (aunque con las correspondientes adecuaciones gramaticales) a la Constitución de 1925 (art. 70) y a la Constitución de 1980, (art. 24, inc. 2°). Naturalmente, esta disposición no solo tuvo efectos en torno a la centralización de la responsabilidad política para con la soberanía exterior, la defensa y la mantención de la integridad territorial del país; también y desde 1833, aseguró la adecuada supremacía y autoridad del Presidente de la República sobre el estamento castrense, lo que resultó de especial importancia cuando, a partir de 1850, aunque con tres excepciones, una en el siglo XIX y dos en el XX, los presidentes dejaron de ser militares.

La Constitución de 1980, el concepto de seguridad desarrollado

En la Constitución de 1980, y a diferencia de las anteriores cartas, las ideas de seguridad, defensa y soberanía tienen un mucho mayor reconocimiento y explicitación. Esto es, naturalmente, muy explicable. Cuando a mediados del decenio de los 70 se constituyó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, los temas relacionados con la seguridad nacional y las Fuerzas Armadas fueron objeto de su temprana y dedicada atención. Varios factores explican esta preocupación. Desde luego, el carácter militar del régimen que ejercía el poder sugería un tratamiento detallado y exhaustivo de lo castrense y la seguridad del país en sus diversos aspectos. Luego, la situación internacional perfilaba la necesidad de proporcionar al Poder Público de instrumentos idóneos para proteger al país de sus asechanzas, tanto externas como domésticas, con efectos directos en la seguridad externa e interna de la República. Se vivía entonces la denominada Segunda Guerra Fría, posiblemente uno de los

momentos más álgidos y de mayor tensión en la Confrontación Este-Oeste, caracterizado por altos niveles de tensión política y militar¹³.

Paralelamente, en el ámbito regional se desarrollaban ya las crisis vecinales que caracterizarían la seguridad exterior del país por el resto del decenio. Se aproximaba el Centenario de la Guerra del Pacífico y, desde 1975-76, el Perú demostraba una actitud de beligerancia y revanchismo. Casi al mismo tiempo, en enero de 1977, Argentina declaró “insanablemente nulo” el fallo de la Corona Británica que adjudicó a Chile las islas del Canal de Beagle, y comenzó a presionar por una solución diplomática apoyada en aprestos bélicos de considerable magnitud. Eventualmente, esta situación llevó a ambas naciones al borde de una guerra en diciembre de 1978. La intervención del Vaticano conjuró de momento la posibilidad de conflicto, pero las tensiones se mantuvieron altas hasta después de la Guerra del Atlántico Sur, en 1982¹⁴.

Al mismo tiempo, en lo interno, se comenzaba a articular la resistencia armada al régimen militar, lo que era usualmente percibido –o al menos denunciado– como un correlato local de la Guerra Fría, todo lo cual reforzó la inclusión de conceptos asociados a la seguridad y a la defensa en el texto constitucional¹⁵.

En otro orden de ideas, la Comisión recogió las perspectivas doctrinales del Derecho Constitucional comparado, que reconocía los temas castrenses, especialmente su regulación básica y a la relación de los estamentos militares con las autoridades civiles, lo que se manifestó en otras constituciones del periodo, como por ejemplo, la española de 1978¹⁶.

¹³ La Guerra Fría, como periodo histórico, se extendió entre 1947 y el colapso de la Unión Soviética en 1989. Sin embargo, la confrontación Este-Oeste tuvo varias etapas: la *Guerra Fría* propiamente tal entre 1947 y 1963 aproximadamente, la *Coexistencia Pacífica* entre 1963 y 1976, seguida de la Distensión hasta aproximadamente 1979 y luego la *Segunda Guerra Fría* a partir de la invasión soviética de Afganistán hasta el ascenso de Gorvachov al poder en Moscú. La Segunda Guerra Fría se caracterizó por los más altos niveles de tensión de todo el periodo y, en ciertos momentos, generó posibilidades ciertas de una confrontación mundial a gran escala entre la OTAN y el Pacto de Varsovia.

¹⁴ En relación a esta materia se sugiere FERNANDOIS, Joaquín. *MUNDO Y FIN DE MUNDO Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2005, especialmente capítulos VI, IX y XII. También NAVARRO, Miguel. *CHILE Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: DESDE COMIENZOS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LOS ALBORES DEL SIGLO XXI* en SOTO Silva, Julio, NAVARRO Meza, Miguel y SALAS Maturana, Alejandro. “La Defensa en Perspectiva Académica: Historia y Proyección, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Colección de Investigaciones N° 35, 2015.

¹⁵ América Latina fue escenario de la Guerra Fría, mas aquí se combatió fundamentalmente bajo las formas de agitación, subversión y terrorismo y guerra política, contrainsurgencia y antiterrorismo.

¹⁶ Para los efectos de comparar el tratamiento de los temas castrenses, la Comisión examinó los textos de las cartas de España, Brasil, Guatemala, Ecuador, Italia y la República Federal Alemana.

En esta perspectiva, el nuevo texto constitucional otorgó, en primer lugar, un tratamiento amplio a la seguridad nacional aunque, paradójicamente, carente de definición doctrinal. La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución prefirió no incorporar ninguna definición conceptual al respecto, en parte porque comprendió la dificultad de hacerlo y la inconveniencia de definir, en el texto constitucional, por definición rígido, un concepto que inevitablemente evolucionaría con el tiempo. Además, la Comisión estimó que definir jurídicamente la seguridad nacional implicaría la posterior interpretación del concepto por parte de los tribunales lo que, en definitiva, podía terminar desvirtuando su contenido¹⁷. A lo anterior, es necesario agregar que la seguridad nacional era un concepto nuevo para la doctrina constitucional chilena, sin perjuicio de las alusiones indirectas, más bien casuísticas y también carentes de contenido doctrinal, presentes en los textos de las anteriores cartas fundamentales. De hecho, la primera manifestación normativa propiamente tal de la seguridad nacional fue en el D.F.L N° 181 de 1960, que modernizó la estructura superior de la Defensa Nacional y cuyo Reglamento contiene una definición básica de la misma: *“toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo de asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a la leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda”*¹⁸.

No obstante y sin perjuicio de esta indefinición doctrinal, la Constitución de 1980 alude a la seguridad nacional en doce oportunidades –sin contar con las referentes al Consejo de Seguridad Nacional- y en cinco órdenes normativos distintos, pero interrelacionados¹⁹.

¹⁷ Cabe hacer notar que la cuestión de la seguridad nacional y, en términos más generales, el tratamiento de los temas castrenses generó un extenso e intenso debate al interior de la Comisión, en el que además y en forma esporádica participaron altos oficiales de línea y de servicio de las Fuerzas Armadas, lo que resulta concordante con el tratamiento que toda la carta da a las cuestiones militares. En relación a este debate, se sugiere GRIFFITHS Spielman, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano Análisis de los casos de EE.UU., Perú y Chile*. Ril Editores, 2011, Santiago de Chile, p. 372 y sgts.

¹⁸ El DFL N° 181 fue dictado por el presidente Jorge Alessandri bajo el amparo de la Ley N° 13.305 de 1959, que le otorgó facultades para una reorganización amplia de la Administración Central del Estado. Creó la Junta de Comandantes en Jefe y el Consejo Superior de Seguridad Nacional. De igual modo, amplió algunas facultades del Presidente de la República en relación a la implementación del Estado de Emergencia. El DFL N° 181 fue formalmente derogado por la Ley N° 20.424 de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁹ Esta sistematización está desarrollada a partir de la contenida en ESQUIVEL Lizondo, Mario. *Seguridad Nacional y Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 ¿Naturaleza Jurídico Política incompatible con la concepción de un Estado Democrático y de Derecho?* Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral, Valdivia, 2004, Capítulo Primero.

En primer término, se incluye como un principio constitucional y se recoge en las bases de la institucionalidad, en el artículo 1º, inciso quinto: “*Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional...*” y en el artículo 22, que establece su preservación como un deber fundamental de los chilenos, junto con honrar a la patria y defender la soberanía nacional.

En un segundo orden normativo, la seguridad nacional es aludida como un límite al ejercicio de ciertos derechos fundamentales reconocidos en el mismo ordenamiento constitucional: libertad de enseñanza (artículo 19, N° 15, inc. 2º) derecho de asociación (artículo 19, N° 15, inc. 4º) derecho de huelga (artículo 19, N° 21, inc.5º) derecho a desarrollar cualquiera actividad económica (artículo 19, N° 21, inc. 1º) derecho de propiedad (artículo 19, N° 24, inc. 2º) y derecho de autor y de propiedad industrial (artículo 19, N° 25, inc. 4º, por remisión).

Un tercer orden normativo establece que la seguridad nacional o más precisamente el riesgo o la amenaza para esta, será causal de dictación de tres de los estados de excepción constitucional, el de Emergencia (art. 42) los de Asamblea y Sitio (art. 40, inc. 1ª). Cabe observar que solo para el Estado de Emergencia el texto constitucional alude expresamente a la *seguridad de la nación*, pero es claro que las causales de los otros dos -guerra exterior, en toda su amplia gama de posibilidades, y guerra interna o grave conmoción interior- implican alusiones potentes y suficientes a la seguridad nacional.

Un cuarto orden normativo reconoce a la seguridad nacional como antecedentes en la toma de decisiones políticas, en sede Ejecutiva tanto como en el Poder Legislativo. Así, en el ámbito ejecutivo, es un criterio que el Presidente de la República debe considerar para disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra (artículo 32, N° 17) para que el Jefe del Estado autorice pagos no autorizados por ley (artículo 32, N° 20) y para que la misma autoridad declare el Estado de Emergencia (artículo 42)²⁰. En el dominio legislativo, la seguridad nacional o más precisamente, haberla comprometido, es causal de acusación constitucional contra el Presidente de la República, los ministros de estado y los generales y almirantes de las fuerzas armadas (artículo 52, N° 2, letras a, b y d respectivamente).

Finalmente, en un quinto orden normativo, la seguridad nacional es fuente de funciones y atribuciones de las Fuerzas Armadas, las que son esenciales para la seguridad nacional (artículo 101, inc. 2º) y además, de muchas de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, contemplado en el Capítulo XII actual de la

²⁰ Es importante tener presente que aunque en la Constitución solo se alude al concepto de seguridad nacional propiamente tal a propósito del Estado de Emergencia, la dictación de los estados de Asamblea y de Sitio presuponen situaciones que, por su misma naturaleza, también afectan –y gravemente- la seguridad de la nación. Así, la dictación del Estado de Asamblea presupone una *guerra exterior* y el de Sitio, una *guerra interna o grave conmoción interior* (art. 40, inc. 1º).

Carta Fundamental, especialmente aquellas que este tenía antes de la reforma constitucional del año 2005.

Se tiene así que la seguridad nacional tiene un reconocimiento amplio y sistemático en la Carta de 1980, concordante con las circunstancias políticas – domésticas e internacionales- propias del periodo de su redacción y entrada en vigencia pero cuyo mérito e idoneidad política para la seguridad del Estado es permanente y afín con su aplicabilidad como parte de la normativa constitucional de suyo igualmente permanente.

El reconocimiento del concepto de seguridad nacional en el actual Código Político se inscribe en el patrón que es posible identificar a lo largo de la historia constitucional chilena en esta materia. En términos amplios, la consagración de conceptos asociados a la defensa del país, a su seguridad exterior y también interior y a su soberanía, corresponden a los diferentes periodos históricos que Chile ha vivido como actor internacional independiente. En tal perspectiva, ha otorgado a la autoridad pública los instrumentos normativos básicos para enfrentar y contener los avatares políticos, domésticos e internacionales que la República ha experimentado desde la Independencia. Esto sigue siendo importante en la actualidad. Las formas de conflicto han variado y los escenarios de confrontación son actualmente difusos, difíciles de identificar, no admiten diferencias tajantes entre lo internacional y lo interno, y en ocasiones, el campo de batalla es la sociedad toda. Para el Estado, cualquier estado, pero ciertamente para Chile, ello implica tener los instrumentos normativos adecuados para enfrentar estas situaciones potenciales, en forma eficaz pero sin afectar el estado de derecho. Y son las constituciones las que deben proporcionar esos instrumentos.

II PARTE

Fuerzas Armadas y relaciones político militares

Reconocimiento de las Fuerzas Armadas en los ordenamientos constitucionales

En general, el reconocimiento a la existencia de los cuerpos armados en los textos constitucionales ha seguido un patrón similar al de los conceptos de seguridad y soberanía. Las menciones son constantes pero no lineales, a veces indirectas y, en general, no se regula la naturaleza de dichos cuerpos sino más bien, y a partir de la Constitución de 1823, la relación de la autoridad política con los uniformados es la que recibe atención en los sucesivos códigos políticos.

En los textos primitivos de 1811 y 1812 hay muy pocas alusiones a las fuerzas militares y más bien se subentendía su existencia, lo cual era explicable, habida consideración que al comienzo del proceso independentista existía en el *Reyno de Chile* una fuerza militar permanente cuya finalidades principales eran afianzar el sistema político colonial, mantener la Línea del Bio Bio y, en términos más generales, proteger el territorio de incursiones de potencias europeas. Los

textos aludidos asumían que el mando militar que antes correspondió a las autoridades coloniales, se traspasó a las nuevas autoridades. Este proceso fue consustancial al desarrollo de las estructuras iniciales de poder político en el país, en los cuales el Estado asumió el monopolio del uso legítimo de la fuerza, asegurando la obediencia ciudadana y su protección frente amenazas externas, lo que por lo demás es propio de toda forma estatal legítima de uso de la fuerza²¹.

Así, en el texto de 1811 solo se alude a las fuerzas militares a propósito del “*mando de las armas*” que recae en el Presidente del Congreso (art. 4º) y de la limitación establecida al Ejecutivo provisorio que no podía “*disponer de las tropas del ejército y milicias en servicio extraordinario*” sin autorización del Congreso. De igual modo, se dispone que al Poder Ejecutivo Provisorio “*en cuerpo*” (es decir la Autoridad Provisoria) tendría los honores de “*Capitán general de Provincia*” es decir un grado militar superior.

En el Reglamento de 1812 solo se alude a las fuerzas militares en dos disposiciones, en el artículo VIII referente a las atribuciones del Senado, siendo facultad suya “*trasladar tropas y levantarlas de nuevo*” y en el XIII en el que se dispone que los “*cuerpos militares*” entre otros muchos estamentos, cargos e individuos debían jurar la observancia de sus disposiciones. Lo mismo es, en general, válido para con el Reglamento Provisorio de 1814 donde nuevamente se dispone que el Director Supremo tendría escolta y honores de “*capitán general*”; además, se dispone que el Intendente de Provincia será también el “*Auditor de Guerra*”. Con todo, cabe destacar que este texto radica en el Director Supremo amplísima facultades (art. 2º), entre las que deben considerarse implícitas las del mando militar, considerando los tiempos en que fue dictado.

La Constitución Provisoria de 1818 contiene más normas sobre las fuerzas militares. Desde luego, repite lo dispuesto en los textos anteriores acerca de los honores propios del Director Supremo (Título IV, art. 4º) y radica en él el “*mando y organización de los ejércitos, armada y milicias*” (mismo título, art. 5º). Además, dispone que los gobernadores militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia serían elegidos por el Director Supremo. Esta Carta es la primera que establece los principios de la sujeción de los militares a la autoridad civil, tanto por lo dispuesto a propósito del mando y la organización de las fuerzas cuanto porque establece que el Director Supremo debía expedir sus órdenes e instrucciones con la firma del “*Secretario del Departamento* (de Gobierno)” que correspondiese, lo que ponía al Secretario de Guerra (cargo equivalente al actual Ministro de Defensa) en la cadena de mando sobre las fuerzas militares. Similares normas se contienen en la Constitución de 1822.

La Carta de 1823, aunque tuvo muy corta vigencia –diciembre de 1823 a julio de 1824- desarrolló extensamente la cuestión militar. Desde luego radicó en el Director Supremo facultades amplias respecto de las fuerzas militares:

²¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad Por una Teoría General de la Política* Fondo de Cultura Económica, México, 2006, 68-187.

organizarlas y disponer de ellas “*con arreglo a la ley*” (art 18, N° 4) nombrar a los generales en jefe, con acuerdo del Senado (art. 18, N° 5) y mandar personalmente la “*fuerza armada*” con acuerdo del Senado (art.19, N° 1). De igual modo se limita la facultad del Director Supremo para nombrar oficiales que tuviesen mando efectivo de tropas, a menos que mediase una propuesta del Senado (art. 19, N° 2). En el ámbito del mando político de la fuerza militar se dispuso que en cada provincia el mando político y militar fuese único, ejercido por un gobernador nombrado por el Director Supremo (arts. 191 y 201, N° 5). Asimismo, se contempla un “*jefe militar*” en la composición del Consejo de Estado²². Las fuerzas militares son nuevamente mencionadas a propósito de las facultades del Senado que debía establecer las fuerzas de mar y tierra para cada año o con motivo de “*urgencia pública*” (art. 39, N° 13) y autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República y autorizar el ingreso de tropas extranjeras (art. 39, N°s. 11 y 12). Otra alusión a fuerzas militares, esta vez bajo la forma de las milicias, se contiene entre las obligaciones de los Senadores, que debían velar por la instrucción de éstas (art. 58, N° 8). Servir en la milicia por cinco años era también fuente de “*mérito cívico*” (art. 115, N° 1). Finalmente, la Constitución de 1823 dedicó un título completo, el XX, a la “*Fuerza Pública*” en el que se incorporaron por primera vez, muchos de los conceptos modernos propios de la relación político militar en un sistema democrático. Así, se define a la “*Fuerza del Estado*” capaces de tomar armas y mantenía la “*seguridad interior y la defensa exterior*” (art. 225); del mismo modo dispuso que la fuerza pública era esencialmente obediente y que ningún cuerpo armado podía deliberar (art. 226). Asimismo, se dispone que la fuerza pública se divide en “*milicia veterana y nacional*” (art. 232) y que en cada departamento y delegación debían formarse milicias nacionales de infantería y caballería (art. 233) más otras disposiciones relativas a los cuerpos armados, contenidos en el mismo Título XX.

La Constitución de 1828 dedicó menos disposiciones a las fuerzas militares y, visto el asunto con el beneficio de la visión retrospectiva, constituyó un retroceso en algunos aspectos con respecto de su antecesora, especialmente respecto de la naturaleza y misiones de la fuerza del Estado. Sin embargo, consolidó las atribuciones del Congreso en relación a las fuerzas armadas, regulándolas en términos similares a la de 1823 (fijación de la fuerza anual, salida de tropas nacionales del territorio de la República e ingreso de tropas extranjeras, arts. 46, N°s 7,10 y 11) y especificó mejor las atribuciones del Ejecutivo respecto de la fuerza militar (provisión de los empleos militares –con acuerdo del Senado o

²² El Consejo de Estado fue un cuerpo consultivo permanente de gran significación en la arquitectura político-administrativa del país durante el siglo XIX. Aunque su composición evolucionó ligeramente a lo largo del siglo, normalmente incluyó Ministros de la Corte Suprema, eclesiásticos superiores, militares de alta graduación e inspectores de rentas. Fue finalmente eliminado de la estructura constitucional chilena con la Carta de 1925 aunque fue revivido efímeramente durante el régimen militar. Ver Nota 27.

de la Comisión Permanente en receso de éste²³ -en el caso de los del grado de coronel- y “*disponer de las fuerzas de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación*” y emplear a la milicia local con los mismos fines, art. 83, N°s. 5° y 10°) Así mismo, reconoció el derecho del Presidente de la República a mandar personalmente las fuerzas mar y tierra, siempre que contase con autorización del Senado (art. 85, N° 1).

A su turno, la Constitución de 1833 siguió la tendencia formal de su antecesora respecto del reconocimiento de las fuerzas armadas: se afianzaron y reforzaron las facultades del Congreso en relación a la fijación de las fuerzas de mar y tierra, a permitir el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República y a autorizar la salida de las tropas nacionales del mismo, pero se le agregó “*señalando el tiempo de su regreso*” (art. 37, N°s 3°, 7° y 9°). Adicionalmente se sumó a las facultades del Congreso una bastante peculiar: “*Permitir que residan cuerpos de Ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, i diez leguas a su circunferencia*” (art. 37, N° 8°). Algo similar hizo el texto constitucional con respecto del Presidente en cuanto extendió y especificó mejor sus responsabilidades para con la defensa nacional y sus atribuciones sobre las fuerzas militares; así ya no necesitó autorización del Congreso para “*mandar personalmente la fuerza armada*” (art. 74, por remisión inversa) y en lo que refiere a sus facultades especiales, el Presidente podía proveer los empleos militares aunque se mantuvo la limitación, que ya venía de textos anteriores, de tener que contar con la venia del Senado o en su receso de la Comisión Conservadora, para conferir los grados de coronel o capitán de navío o superior. Con todo, en el campo de batalla podía conferirlos por sí solo (art. 82, N° 9). La Carta de 1833 mantuvo una presencia castrense en el Consejo de Estado pero especificó el grado del representante militar: “*jeneral de ejército o armada*” (art. 102). Esta Constitución, además, contiene ciertas normas específicas respecto de la fuerzas militares; así, todos los chilenos en estado de cargar armas debían estar inscritos en los “*registros de las milicias*” (art. 156) y disponía que la fuerza pública era esencialmente ediente y que ningún cuerpo armado podía deliberar. Asimismo, introdujo una institución novedosa en las relaciones político-militares: la nulidad de derecho de cualquier resolución de la autoridad pública- Ejecutiva o Legislativa, que se tomare en presencia “*o requisición de un ejército, de un general al frente de fuerza armada*” (art. 158).

Durante la vigencia de la Constitución de 1833 se resolvió, además, un asunto de gran importancia para las relaciones político-militares y el profesionalismo castrense. Desde comienzos de la vida republicana del país, los oficiales militares y navales podían ser elegidos para cargos de senador o diputado, en cuanto su condición de tal no era causal de exclusión del Congreso.

²³ La Comisión Permanente, denominada Comisión Conservadora en la Carta de 1833, era un cuerpo colegiado de Senadores y Diputados elegidos por cada cámara para atender los asuntos urgentes del despacho legislativo durante el periodo en que el Congreso se encontraba en receso.

Esto, forzosamente, implicaba un actuar individual suyo en política contingente aunque como se ha explicado, ya desde la Carta de 1823 se recogía el principio de la no deliberancia militar en cuanto cuerpos armados, lo que se refuerza en la de 1833, desde su texto original. En esta lógica, la reforma de agosto de 1874 que, entre otras materias, modificó los requisitos para ser elegido diputado o senador, hizo incompatible los cargos parlamentarios con cualquier empleo provisto por el Presidente de la República, lo que eliminó automáticamente la presencia castrense en el Congreso facilitando el cumplimiento del mandato constitucional respecto de la apoliticidad de las instituciones militares²⁴.

La Constitución de 1925 mantuvo las previsiones anteriores en muchos casos con idéntica redacción. Así, la fuerza pública sigue siendo esencialmente obediente y no deliberante (art. 22 en su texto original); se mantiene la nulidad de los actos de autoridad –ahora con la adición de las de los Tribunales de Justicia– ejecutados bajo exigencia castrense (art. 23). De igual forma, los cargos parlamentarios y militares siguen siendo incompatibles, excepto en caso de guerra (art. 30, inc. 2°); se confirman las atribuciones del Congreso respecto de las Fuerzas Armadas al reconocer como materias de ley la fijación de las fuerzas de mar y tierra, así como del ingreso de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales al territorio de la República (art. 44, N°s 9°, 10° y 11°) y se mantiene la facultad del Presidente de la República de mandar personalmente las fuerzas armadas (art. 72, N° 14) y de proveer los empleos militares, salvo los de coronel, capitán de navío y superiores para los cual requería acuerdo del Senado, excepto en caso de guerra. (art. 72, N° 7) y de disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas “*según lo hallare por conveniente*” (art. 72, N° 13).

Un asunto de especial interés y trascendencia, resuelto durante la vigencia de la Carta de 1925, fue la especificación normativa de las Instituciones de la Defensa que componían la fuerza pública. En efecto, en la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 –conocida como la Reforma Constitucional de las Garantías Democráticas–²⁵ se modificó el texto del artículo 22 original, estableciendo que la fuerza pública estaba compuesta “*única y exclusivamente*” por las Fuerzas Armadas y el “*Cuerpo de Carabineros*”, que su dotación solo podía ser fijada por ley y que el ingreso a sus plantas solo podía efectuarse por sus escuelas matrices, excepto el de aquel personal que realizaría funciones estrictamente civiles. Se especificó así qué instituciones quedarían comprendidas en la fuerza pública, es decir aquellas que ejercen el monopolio del uso de la fuerza, se aseguró su carácter profesional y se prohibió

²⁴ Con todo, en aquel entonces esta era una práctica frecuente en el Derecho Constitucional comparado. Así, por ejemplo, en 1879 el almirante Miguel Grau Seminario, el máximo héroe naval del Perú, era diputado por el Distrito de Piura ante el Congreso de su país.

²⁵ Esta reforma encuentra su origen en la negociación llevada a cabo entre el Partido Demócrata Cristiano y Salvador Allende en octubre de 1970 para otorgarle su apoyo en el Congreso que debía elegir entre él y Jorge Alessandri, ya que ninguno había obtenido la mayoría absoluta en la elección presidencial del 4 de septiembre de ese año.

constitucionalmente la existencia de otras organizaciones armadas, de un modo acorde con las atribuciones que corresponden al Estado en un sistema democrático.

La Constitución de 1980 continuó las tendencias de los textos anteriores en materia de Fuerzas Armadas aunque, diríase naturalmente, le otorga un tratamiento más extenso y sistemático, en la perspectiva ya esbozada en los acápites introductorios de este artículo. En esta lógica, la Carta aborda el tema castrense en seis aspectos fundamentales.

En primer término, en cuanto a su existencia. Según la Carta, las Fuerzas Armadas están constituidas *“única y exclusivamente”* por *“el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”* (art. 101, inc. 1º). En esto la Constitución sigue y desarrolla la redacción final del antiguo artículo 22 de la Carta de 1925, aludido en el párrafo anterior, pero refuerza la identidad excluyente de las Fuerzas Armadas al especificar las Instituciones que la componen: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. A mayor abundamiento, el texto constitucional las separa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. (art. 101, inc. 2º).

En segundo lugar, en lo que se refiere a sus misiones. Conforme al texto vigente, las Fuerzas Armadas *“existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”* (art. 101, inc. 2º). Hasta el 2005, las Fuerzas Armadas, además, garantizaban el orden institucional de la República, pero ese cometido les fue retirado por la reforma constitucional de ese año y radicado en la totalidad de los órganos del Estado, como parte del Principio de Legalidad (art. 6º inc. 1º).

En tercer término, a propósito de sus características. Las Fuerzas Armadas (y Carabineros de Chile) como cuerpos armados, *“son esencialmente obedientes y no deliberantes”* (art. 101, inc. 3º). Además, las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, *“son profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”*. En esto la Carta siguió la tendencia desarrollada progresivamente en los textos anteriores, separando a la institución militar de la política. Son estas características que ponen a las Fuerzas Armadas bajo la sujeción estatutaria de la autoridad civil, las mantienen al margen de los avatares de la política contingente y constituyen el correlato de su autorización para ejercer el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

En cuarto lugar, en cuanto sujetos de decisiones de autoridades superiores. El Presidente de la República cuenta entre sus facultades especiales el *“disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”* (art. 32, N° 17). Esto último es algo novedoso en la Carta, ya que la disposición equivalente en la Constitución de 1925 dejaba este tema al arbitrio del Jefe del Estado. De igual modo, el Presidente puede asumir en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (art. 32, N° 18) Además, el Jefe del Estado tiene la facultad de

nombrar y remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, conforme y según las condiciones establecidas en la misma Carta (art. 32, N° 16 en concordancia con el art. 104). Cabe indicar aquí que la Carta dispone que el régimen presupuestario de las Instituciones estará regulado en una ley orgánica constitucional (art. 105) ley que actualmente es la N° 18.948.

En un quinto orden, en lo que se refiere a sus integrantes, especialmente a la carrera militar. Se establece que los nombramientos de los oficiales se efectuarán por decreto supremo y que las normas básicas referidas a la carrera, nombramientos, ascensos, retiros, antigüedad, mando y sucesión de mando, debe regularse por una ley orgánica constitucional (art. 105), la Ley N° 18.948 aludida en el párrafo anterior.

En sexto orden y final, respecto de las limitaciones del actuar de sus integrantes. Siguiendo una tradición constitucional de larga data, los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas son sujetos de acusación constitucional “*por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad nacional*” (art. 52, literal e). Por otra parte, los Comandantes en Jefe y los oficiales de las Fuerzas Armadas no pueden ser candidatos a diputados y senadores, a menos que haya pasado un año desde que cesaron en su empleo castrense (art. 57, N° 10 e inc. final) y la condición militar activa es incompatible con el desempeño de cargos parlamentarios (art. 58).

De lo expuesto y relacionado, se tiene que la Carta de 1980 contiene las provisiones básicas y fundamentales acerca de las Fuerzas Armadas, tanto en cuanto Instituciones como en lo que se refiere a sus integrantes, lo que se condice con su calidad de detentadores monopólicos del uso de la fuerza y por ende, de su calidad objetiva de instrumentos de poder y agentes del poder político lo que, a su turno, pone a la Constitución vigente en línea con el tratamiento del tema castrense en el Derecho comparado.

La cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas y su diferencia con las de Orden y Seguridad Pública

Una cuestión de especial relevancia regulada en el texto constitucional a propósito de las Fuerzas Armadas es su misión básica.

En su texto original y también en el actual, la Constitución establece dos categorías de fuerzas: las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y las de Orden y Seguridad Pública, por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Inicialmente, todas dependían del Ministerio “*encargado de la Defensa Nacional*” pero, luego de la reforma del 2005, Carabineros e Investigaciones pasaron a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Respecto de las misiones de cada categoría, la Carta Fundamental dispone que las primeras “*existen para la defensa de la patria y son esenciales*”

para la Seguridad Nacional” mientras que las de Orden y Seguridad Pública *“existen para dar eficacia al derecho y garantizan el orden y la seguridad pública interior”*. Originalmente, además, las Fuerzas Armadas y Carabineros garantizaban el orden institucional de la República, misión que, según se ha explicado, les fue retirada en la citada reforma de 2005.

Se advierte de entrada que se trata de misiones distintas y con ámbito de ejecución física diferentes. El hecho que estén contempladas en la misma disposición constitucional no implica que ambas misiones sean iguales, aunque su sistematización en una sola norma sí facilita su comprensión y les otorga una perspectiva común lo que, a su turno, es concordante con la progresiva interacción entre las funciones de seguridad externa e interna que se aprecia en los sistemas comparados, aunque esto no fue previsto al tiempo de la redacción de la norma, a fines del decenio de 1970.

La misión primaria de las Fuerzas Armadas es *“la defensa de la patria”* y no existen dudas que se trata de un cometido orientado a proteger la integridad territorial y la soberanía del país contra amenazas externas que, naturalmente, ameriten o requieran una respuesta militar. Dado que la Constitución no establece expresamente qué ha de entenderse por *“defender la patria”* es necesario recurrir a las fuentes doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Política respectiva las que, para el caso chileno, han sido desarrolladas en los Libros de la Defensa, especialmente en el del 2010, que contiene la Política de Defensa actualmente vigente. Dicha publicación, en su Capítulo VII referido precisamente a la Política de Defensa Nacional, dice, a propósito de la Función de Defensa (numeral VII. 1) que *“La función de defensa existe para dar seguridad externa al país...”* y luego establece una serie de requisitos y condiciones que apoyan la idea que la *“defensa”* alude exclusivamente a la protección exterior del país. Esta aproximación se ve reforzada, además, a propósito de la Política de Defensa propiamente tal (numeral VII. 2) que reconoce que la política de defensa de Chile está *“orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial”* conceptos todos que apuntan inequívocamente a su defensa o a su protección ante avatares de raigambre externa. En este mismo sentido, varios de los Principios de la Política de Defensa (numeral VII. 3) aluden claramente a la defensa del país y de sus intereses nacionales frente a amenazas externas.

A mayor abundamiento, el mismo Libro de la Defensa 2010, en su Capítulo XII *“Empleo de la Fuerza”* reconoce como primer ámbito de empleo de esta, la legítima defensa, en los términos contemplados en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que se refiere expresamente a un *“ataque armado”* como fundamento habilitante del uso de la fuerza, entendiéndose que este debe provenir desde el exterior. Es oportuno destacar, sin embargo, que en la actualidad tal ataque armado no necesariamente debe provenir de un actor formal del Sistema Internacional, utilizando medios militares regulares; antes bien, la

doctrina y también la práctica política, aceptan que tal agresión puede tener su origen en actores informales, utilizando fuerzas y elementos irregulares. Esto se percibe claramente, por ejemplo, en el ámbito aeronáutico, a propósito de la perpetración de actos terroristas masivos utilizando aeronaves comerciales de transporte público que previamente han sido objeto de actos de interferencia ilícita²⁶.

En seguida, en el mismo Capítulo XIII, se reconoce como segundo ámbito de aplicación de la fuerza la Disuasión, concepto que por su naturaleza se aplica exclusivamente hacia afuera de las fronteras del Estado y fundamentalmente contra actores formales del Sistema Internacional. Cierra la aproximación doctrinal del Libro de la Defensa el Capítulo XVII referido a las Fuerzas Armadas y que en su numeral XVII. 1 “Misión General” establece que la misión de las Fuerzas Armadas es *“coadyuvar al resguardo de la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, así como proteger a la población, las instituciones y los recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o presión externa”*.

En consecuencia, forzoso es concluir que cuando el actual artículo 101 de la Constitución alude a la *“defensa de la patria”* se refiere a la protección del territorio, la población, las instituciones políticas, la soberanía y la independencia nacional frente a presiones, amenazas o agresiones de naturaleza exclusivamente externa.

La segunda misión que la Carta Fundamental entrega a las Fuerzas Armadas es ser *“esenciales para la seguridad nacional”* lo que puede entenderse como una condición o característica de las instituciones castrenses, más que como una misión propiamente tal. Al igual que lo que ocurre con la defensa, el concepto de Seguridad Nacional no está definido en la Constitución porque tanto la Comisión de Estudios como las demás instancias que intervinieron en la redacción del texto de la Carta -fundamentalmente el Consejo de Estado²⁷ y la Junta de Gobierno- estimaron que era (y es) esencialmente político. Además, se comprendió entonces, por lo demás muy adecuadamente, que el concepto de seguridad nacional y en especial sus contenidos, eran fundamentalmente

²⁶ En relación a los aspectos legales y políticos implícitos en el uso de la fuerza contra aeronaves en situaciones de interferencia ilícita, ver NAVARRO Meza, Miguel. *El Uso de la Fuerza en la Defensa del Espacio Aéreo* en revista “Minerva” N° 76, Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile 2016, 39-61.

²⁷ El Consejo de Estado en su última expresión fue creado por medio del Decreto Ley N° 1.319 de enero de 1976, como órgano asesor del Presidente de la República. Estuvo integrado por ex presidentes de la república, ex comandantes en jefe de las FF.AA. y generales directores de Carabineros, ex ministros de estado y de la Corte Suprema, ex rectores y académicos y representantes de organizaciones sociales. Tuvo escasa importancia y de hecho, su responsabilidad más significativa fue revisar la propuesta de una nueva Carta Fundamental efectuada por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. La mayoría de sus observaciones fueron desechadas por la Junta de Gobierno; esto motivó la renuncia de su Presidente, el ex Jefe del Estado Jorge Alessandri y desde entonces el Consejo de Estado tuvo muy poca relevancia. Se extinguió en 1990.

mutables y también se avizoraron las complicaciones que podrían ocurrir si el concepto, al ser definido legalmente, podía ser luego interpretado por los tribunales²⁸.

En consecuencia, es necesario analizar los contenidos doctrinarios actuales del concepto de seguridad nacional o más precisamente de *Seguridad* cuya articulación vigente está nuevamente contenido en el Libro de la Defensa 2010, especialmente en el Capítulo IX. Allí se expresa, en lo fundamental, que la seguridad es un producto de un conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia sus objetivos y para resguardar los intereses nacionales frente a riesgos, amenazas o interferencias importantes y que consiste “*en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico*”.

El Libro de la Defensa aborda también la cuestión de la relación entre la seguridad y la defensa (numeral IX. 2) y correctamente concluye que la defensa es una de las funciones que el Estado realiza para lograr sus fines, conjuntamente con la función de seguridad pero que la defensa es un concepto más específico que aquella; en consecuencia, la ejecución de la función de defensa no produce por sí sola la condición de seguridad, pero es un componente fundamental e insoslayable de ésta.

En síntesis, en la perspectiva doctrinaria actual, la seguridad es una condición que el Estado debe lograr para la búsqueda y desarrollo de sus intereses nacionales, mediante múltiples acciones que lo pongan a cubierto de interferencias y avatares de distinta naturaleza, siendo la Función de Defensa una de las que el Estado debe ejecutar, pero una de las más relevantes e insoslayables, en la medida que es la que lo resguarda de los riesgos externos que tienen dimensiones militares. Entender la condición de “*esenciales para la seguridad nacional*” que tienen las Fuerzas Armadas como una habilitación para contribuir en cualquier forma al logro de la seguridad del país, sería extender el contenido material de su misión e implicaría una interpretación extensiva de la misma, algo inaceptable tratándose de normas de derecho estricto. Esta cuestión es fundamental en los escenarios actuales de la seguridad en cuanto acota lo que las Fuerzas Armadas, dentro del ordenamiento constitucional, pueden hacer más allá de su misión de seguridad y defensa exterior de la República, cuando tales cometidos impliquen el control del orden público.

Se tiene así que, conjugando armoniosamente las aproximaciones doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Seguridad Nacional actualmente vigentes, es posible concluir que la misión de las Fuerzas Armadas, en los términos de la normativa constitucional, es la defensa del país frente a agresiones, amenazas o presiones de naturaleza externa que afecten su integridad territorial, a su capacidad de actuar soberanamente en el Sistema Internacional, a su población, sus instituciones políticas y a sus recursos básicos,

²⁸ Ver nota 17.

y que tengan una respuesta o dimensiones militares. Y que su condición de esenciales para la Seguridad Nacional se manifiesta en el aporte que, dentro de su misión primaria, es decir la defensa externa, las instituciones de la Defensa hacen para que el país obtenga la condición de seguridad que le habilite para el desarrollo de sus fines e intereses fundamentales²⁹.

Relaciones político-militares

Una segunda cuestión relevante en la forma como los ordenamientos constitucionales han regulado los temas castrenses, se manifiesta en las relaciones entre el estamento político y los uniformados a lo largo de la historia republicana del país. El tema estuvo presente en los primeros ordenamientos constitucionales, aunque su tratamiento fue, en cada caso, acorde con el grado de evolución de cada código político y, en definitiva, con el desarrollo político e institucional del país. La forma como los diversos textos constitucionales normaban las relaciones entre la autoridad política y el estamento militar adquirió especial importancia a partir de la promulgación de la Carta de 1833 en cuanto esta concretó las ideas que Diego Portales tenía en esta materia y que consideraba fundamentales en el desarrollo institucional del país.

La esencia de la concepción portaliana de relaciones político-militares fue poner a los uniformados bajo una sujeción efectiva de la autoridad civil legítimamente constituida y, paralelamente, impedir el surgimiento de caudillismos militares que, en aquel tiempo y por muchos años más, asolaron a la mayor parte de los demás países americanos. De hecho, la cuestión militar y la sujeción castrense a la autoridad civil constituyeron dos de los pilares de su planteamiento político.

Aquí las normas de la Carta de 1833, a su turno sustentadas en las de la 1828, proporcionaron los fundamentos básicos, especialmente al potenciar las atribuciones del Presidente de la República respecto de las fuerzas militares. Las cuestiones de detalle fueron resueltas en la Ordenanza General del Ejército y de la Marina, promulgada en abril de 1839, que asumió los principios de Portales en dos formas: por una parte, las fuerzas militares fueron subordinadas a las autoridades civiles locales, específicamente al Intendente Provincial con jurisdicción en la zona en que estuviesen acantonadas; a dicha autoridad, bajo el título de Comandante General de Armas, obedecían todos los mandos militares que residiesen en la provincia. En segundo término, no se estableció una autoridad militar central de carácter permanente, un comandante general, responsable de la conducción del Ejército ante la autoridad política; es efectivo que la Ordenanza contempló como el más alto empleo militar al de Inspector General, mas no le otorgó funciones y atribuciones de mando sino, como su nombre lo sugiere, inspectivas y de coordinación. Además, el Inspector General

²⁹ Las misiones específicas que las Fuerzas Armadas ejecutan, individualmente o en conjunto, no están, naturalmente, contempladas en el texto constitucional, sino que se contienen en el D.S. (G) N° 272 de 1985.

quedaba subordinado a los Comandantes Generales de Armas, es decir a las autoridades civiles de las provincias.

A partir de 1860 el ideario portaliano de relaciones político-militares así implementado, se potenció con el desarrollo del liberalismo como la principal fuerza política en el país. En esta dinámica, la visión liberal, limitante de la autoridad del Estado y suspicaz frente a sus instrumentos, fortaleció los mecanismos de sujeción del estamento militar a las autoridades políticas. En consecuencia, ya hacia 1870 los despachos ministeriales de Guerra y de Marina pasaron a ser ocupados frecuentemente por civiles. Esto constituyó un hito de especial significación en la relación político-militar.

Naturalmente, si se analiza esta estructura a la luz de los conceptos contemporáneos, resulta atentatoria contra los principios de unidad doctrinal y de mando inherentes a la organización militar moderna. Sin embargo, las instituciones públicas deben ser ponderadas conforme al mérito de su tiempo y circunstancia. En esa perspectiva, forzoso es concluir que el sistema contemplado en la Ordenanza sí resultaba funcional al modo portaliano de relacionamiento político-militar y contribuyó, posiblemente más que ningún otro factor, a evitar una indebida presencia militar en la conducción política del país. Esto no significó, sin embargo, que la contribución castrense no fuese considerada. Antes bien y como se ha expresado, hubo, por ejemplo, en forma permanente un oficial superior como integrante del Consejo de Estado, donde su aporte fue siempre significativo.

La visión de Portales, plasmada en la Constitución de 1833 y en la Ordenanza de 1839 tuvo éxito y se proyectó en el tiempo. El estamento castrense efectivamente se mantuvo en general margen de los acontecimientos políticos y se sometió a la autoridad estatutaria civil, en los términos definidos en la normativa aplicable.

La solidez de estos mecanismos facilitó que mantuvieran su vigencia durante la Guerra del Pacífico aunque con las adaptaciones propias de la situación de conflicto bélico. Una cuestión de especial relevancia en ese momento fue la necesidad de afianzar la autoridad del Presidente ante los militares. Esto y la conveniencia de establecer un mando único del Ejército y la Marina en el teatro de operaciones, hizo que el Ejecutivo optase por una fórmula novedosa: el nombramiento de un Ministro de Guerra y Marina en Campaña, cargo que recayó en Rafael Sotomayor con el título de *Comisario General del Gobierno* y a quien le estaban subordinadas todas las fuerzas militares y navales chilenas así como las autoridades civiles en la zona de guerra. A su fallecimiento en la víspera de la Batalla de Tacna, le sucedió José Francisco Vergara. Es interesante destacar que la figura del *Comisario General del Gobierno* fue una creación *ad hoc* en cuanto no estaba contemplada en la Constitución de 1833 pero claramente fue una extensión de la visión portaliana de relacionamiento político-militar, especialmente de la autoridad y supremacía del Presidente ante el estamento castrense, en los

términos madurados en los decenios anteriores y plasmados en los textos constitucionales respectivos y en la Ordenanza de 1839.

Las reorganizaciones de la estructura de mando militar ocurridas luego del término de la Guerra del Pacífico no afectaron en su esencia la relación político-militar vigente antes del conflicto. Ésta solo se vio alterada en las postrimerías de la Administración Balmaceda cuando la agudización de la pugna entre el Presidente y el Congreso, ya muy patente en 1890, afectó al Ejército y a la Marina. Entonces, en ambas Instituciones comenzaron procesos de politización, favorables uno y a otro bando, que hicieron crisis en enero de 1891. Incluso así los altos mandos del Ejército y la Armada permanecieron leales al Presidente de la República, lo que refuerza el afianzamiento de la sujeción militar a la autoridad civil.

Durante la Guerra Civil, aunque resulte paradójal dada la naturaleza del enfrentamiento, las relaciones entre la autoridad política y los mandos castrenses se atuvieron, en lo fundamental, a la modalidad republicana. Desde luego, todos los mandos superiores del Ejército y la Armada permanecieron leales al presidente Balmaceda. En seguida, durante el desarrollo de las hostilidades, el Jefe del Estado, conforme a las normas constitucionales aplicables (art. 74) y las tradiciones políticas, asumió la jefatura suprema de las fuerzas leales, es decir la mayor parte del Ejército, técnicamente el Ejército de Chile, y una porción minoritaria de la Armada, y en la práctica ejerció lo que en términos modernos es la conducción operativa de las mismas. En el Bando Revolucionario, los mandos navales sublevados, acaudillados solo por un oficial superior, se atuvieron igualmente a los procedimientos jurídicos; en consecuencia exigieron del Congreso un pronunciamiento de destitución formal del Presidente, de modo de poner su actuar a salvo de ser considerado una asonada castrense vulgar³⁰. Luego, durante el conflicto, la Junta Revolucionaria de Iquique designó a un militar como Ministro de Guerra y Marina, pero igualmente mantuvo una presencia política permanente en las fuerzas en campaña, lo que aseguró un debido control civil del movimiento y evitó cualquiera desviación del mismo³¹.

³⁰ El Acta de Destitución del Presidente, fechada el 1 de enero de 1891, fue firmada por 19 senadores y 70 diputados. Se le atribuyó valor como si hubiese sido el producto de una votación del Congreso, efectuada en sendas sesiones oficiales de cada Cámara, lo que no podía ser por cuanto el Congreso se encontraba en receso y no había sido convocado a legislatura extraordinaria por el Presidente, único facultado para hacerlo. Aun así, para los insurrectos fue antecedente legal suficiente para justificar su actuar. Ver PINTO Lagarrigue, Fernando. *BALMACEDA Y LOS GOBIERNOS SEUDO-PARLAMENTARIOS*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1991.

³¹ Cuando en la noche del 23 de abril el blindado *Blanco Encalada*, buque insignia del Alzamiento, fue sorprendido y hundido en Caldera por los torpederos *Lynch* y *Condell* de la flotilla del Gobierno, se encontraban a bordo Ramón Barros Luco, Presidente de la Cámara de Diputados y miembro de la Junta Revolucionaria de Iquique y Enrique Valdés Vergara, secretario de la misma. Este último pereció en el naufragio, mientras que Ramón Barros Luco, quien años después sería Presidente de la República, se salvó, aparentemente asido

Los dos grandes conflictos del siglo XIX constituyeron una prueba de primera magnitud para el sistema de relacionamiento político militar establecido por la Constitución de 1833 y sus antecesoras. En ambos casos se generaron conflictos de poder y tensiones al interior del sistema político, pero la autoridad presidencial se mantuvo inalterada. Esto fue especialmente perceptible durante la Guerra del Pacífico, mas también la Guerra Civil demostró hasta qué punto el estamento castrense aceptaba la supremacía civil y las ritualidades republicanas. Es efectivo que luego, en el siglo XX, en dos oportunidades las relaciones político-militares se apartaron del cauce constitucional, pero en ninguno de los dos casos de tal quiebre institucional puede culparse al sistema de relacionamiento entre las autoridades civiles y los uniformados establecido en la Carta de 1925, vigente al momento de ambos eventos.

La Constitución de 1980 sigue, en lo concerniente a las relaciones político militares, los lineamientos ya largamente acuñados en las cartas fundamentales chilenas y le agrega elementos nuevos. Desde luego, por primera vez otorga cobertura constitucional al Ministerio de Defensa Nacional propiamente tal “...de/ *Ministerio encargado de la Defensa Nacional*” (art. 101, inc. 1º) y luego, en la misma disposición y sin ambages, pone a las Fuerzas Armadas bajo la égida de dicho departamento de gobierno. Esto asegura una supremacía de la autoridad política sobre las instituciones militares, especialmente si dicha disposición se conjuga con los artículos 33 y siguientes de la Carta, en relación a la naturaleza y funciones de los ministerios, aplicables por cierto, al Ministerio de Defensa³².

Luego, y en un plano superior, la Constitución regula las relaciones del Presidente con las Fuerzas Armadas. Estas se contienen en los ya citados numerales 16, 17 y 18 de su artículo 32 que le otorgan al Jefe del Estado atribuciones para nombrar a los Comandantes en Jefe; para disponer, organizar y distribuir las fuerzas y para asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las mismas³³. Las atribuciones del Presidente del artículo 32 deben ser ponderadas, además, al tenor de la autoridad amplia y omnicompreensiva que al respecto le otorga el art. 24 en su inciso segundo al disponer que “...su autoridad se extiende

a la cola de un novillo, parte del ganado en pie que se llevaba en el buque. De igual modo, cuando se ejecutó la invasión de la Zona Central por parte de las fuerzas del Congreso, la Junta permaneció en Iquique, pero el Ministro de Hacienda, junto al de Guerra y Marina, acompañaron a la expedición en representación de aquella.

³² La regulación de detalle de las relaciones entre el Ministro de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas está contenida en la Ley Nº 20.424, especialmente en el Título I.

³³ Con todo, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una norma que especifique que ha de entenderse por “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” ni las atribuciones y potestades que en tal calidad tendría el Presidente de la República. El asunto no es menor porque, a propósito de los niveles de conducción, la ciencia militar ha desarrollado pormenorizadamente las características, atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada uno. A mayor abundamiento, en la actualidad, la responsabilidad última de aplicación de las normas de la legítima defensa y de la aplicación del *ius in bellum* recae en el Jefe del Gobierno, cualquiera sea su denominación o título.

a todo cuanto tiene por objeto...la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Cabe hacer notar que la Carta de 1980 sigue la tradición chilena de no otorgar al Presidente de la República la condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, como ocurre en algunos sistemas comparados³⁴ pero que históricamente le ha dado la posibilidad de “*mandar personalmente la fuerza militar*” y, en su forma actual, de asumir la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, facultad que desarrollada en el artículo 1º de la Ley 20.424, hace obligatorio para el Jefe del Estado asumir tal condición en caso de guerra externa. Además, el Presidente de la República, en su posición en la estructura jerárquica de la Defensa, tiene siempre la condición de “*Generalísimo*” por disposición del artículo 3º de la Ley N° 18.002 de junio de 1981. Con todo, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una norma que especifique que ha de entenderse por “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” ni las atribuciones y potestades que en tal calidad tendría el Presidente de la República. El asunto no es menor porque, a propósito de los niveles de conducción, la ciencia militar ha desarrollado pormenorizadamente las características, atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada nivel de conducción. A mayor abundamiento, en la actualidad y en una perspectiva doctrinaria, la responsabilidad última de aplicación de las normas de la legítima defensa y de la aplicación del *ius in bellum* recae en el Jefe del Gobierno, cualquiera sea su denominación o título.

Todo esto, de distintas formas y en distintos niveles normativos, potencia la condición de sujeción a la autoridad civil, prescindencia política y obediencia del estamento castrense. Se establecen así los fundamentos de la supremacía civil en los términos señalados por Huntington en su planteamiento “clásico” sobre relaciones político-militares, especialmente respecto del control objetivo sobre los uniformados, lo que presupone el máximo profesionalismo del cuerpo de oficiales como garantía de su no participación en política³⁵. De igual modo, la misma

³⁴ Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, donde la Constitución dispone que el Presidente será el Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada y de las milicias de los estados cuando sean puestas al servicio de los Estados Unidos. Artículo II, sección 2. Hoy día, el cargo de Comandante en Jefe se extiende naturalmente a la Fuerza Aérea y la referencia a las “*milicias*” debe entenderse como a las unidades de la Guardia Nacional de los estados cuando sean puestas en servicio federal. Ver Nota 1. Además y en el ámbito regional, conforme sus ordenamientos constitucionales tienen la calidad de comandante en jefe (o, en algunos casos, comandante general) de sus fuerzas armadas los presidentes de Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

³⁵ En su visión clásica -que parte de la base de la existencia de un conflicto de poder entre la sociedad civil y los uniformados- Huntington identifica dos modelos teóricos de control civil: el control civil subjetivo y el control civil objetivo. El primero consiste en llevar al máximo el poder civil sobre los militares; por una serie de razones, la más importante de las cuales fue la aparición de la profesión militar, Huntington estima que dicha forma de control se extinguió a fines del siglo XIX como instrumento válido de relacionamiento político-militar. Como modelo alternativo, el autor propone el control civil objetivo, cuya finalidad es profesionalizar

estructura normativa de mando político superior de la Defensa establecida en la Carta de 1980 se imbrica con las teorías de convergencia de las relaciones político-militares, planteadas por Rebecca Schiff, que identifican áreas de interés común y por ende de convergencia entre los militares, las elites políticas y la sociedad en su conjunto, pero que descansan en la existencia de una jerarquía normada entre las autoridades políticas civiles y los mandos castrenses³⁶.

No obstante, no hay evidencia que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o, en su oportunidad, el Consejo de Estado, hayan discurrido sobre algún modelo teórico de las relaciones político-militares, los que por lo demás, perteneciendo al campo de la Ciencia Política, le era ajenos; antes bien, ambos entes siguieron en esto el desarrollo progresivo de la forma como los diversos textos constitucionales del país habían tratado el tema de la relación entre los uniformados y las autoridades civiles y lo subsumieron en las instrucciones que recibieron de la Junta de Gobierno, especialmente en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas, en la forma en que éste era avizorado entonces por los propios militares..

Es necesario hacer presente en este punto que la actual estructura de sujeción de las Fuerzas Armadas al poder político emana en buena medida de la reforma constitucional de 2005. En su forma original, las instituciones castrenses tenían un considerable margen de autonomía frente al Presidente de la República. Si bien estaban sometidas nominalmente a su autoridad, el Jefe del Estado carecía de facultades para remover autónomamente a los Comandantes en Jefe lo que debilitaba considerablemente su poder frente a los militares y constituía una anomalía manifiesta en un sistema democrático. Podía remover a un comandante en jefe pero solo con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, donde los civiles –nuevamente entes de la reforma de 2005- estaban en minoría lo que hacía del eventual uso de tal mecanismo un procedimiento políticamente muy azaroso. La autonomía castrense así planteada emanaba de la concepción original del régimen militar que contemplaba la creación de un cuerpo poder del Estado, un “poder de seguridad” cuya finalidad era crear una nueva relación entre

al máximo a los militares, “militarizar a los militares” constituyéndolos en instrumentos del Estado. Se trata de lograr su neutralidad y esterilidad política, lo que –siempre en la óptica de Huntington- minimiza su poder respecto de los civiles y, como correlato, maximiza el de éstos sobre los uniformados. HUNTINGTON, Samuel P. *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones civiles-militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. 4 p. 91 y sgts.

³⁶ La concepción teórica de la convergencia en las relaciones civiles-militares, en la forma que plantea Rebecca Schiff asume que hay espacios de convergencia –no de conflicto como en la óptica de Huntington- entre los militares, las elites políticas y la sociedad civil en torno a cuatro ámbitos específicos: la composición social del cuerpo de oficiales, el proceso de decisión política, el reclutamiento del personal militar y el ethos militar. Estos espacios generan incentivos para la cooperación entre los actores involucrados, aunque dentro de esquemas de subordinación formal de los militares a la autoridad política civil. SCHIFF, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics A Concordance Theory of Civil-Military Relations* Routhledge Press, NewYork 2009.

las funciones clásicas ejecutiva, legislativa y judicial para “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”³⁷. En este nuevo poder, las instituciones de la defensa tenían un cometido primordial y su autonomía respecto del Presidente de la República se explicaba en esa lógica. En definitiva, el “poder de seguridad” no fue incorporado al texto de la Constitución de 1980, pero la inamovilidad de los Comandantes en Jefe permaneció hasta el 2005.

En esta forma, la Constitución de 1980, en su texto actual, subsume toda la experiencia normativa anterior en materia de relaciones político-militares ya desarrollada en los anteriores textos constitucionales, y establece, en la perspectiva normativa, y luego de los avatares esbozados, un modelo de relacionamiento entre las autoridades políticas y el estamento castrense propio de un sistema democrático.

CONCLUSIONES

A lo largo de la historia republicana del país, sus textos constitucionales han incorporado conceptos relacionados con su seguridad externa y soberanía. Del mismo modo, progresivamente, fueron reconociendo progresivamente la existencia de las Fuerzas Armadas y definiendo sus características y misiones. Paralelamente, las diversas cartas fundamentales crearon, en forma igualmente gradual, un modelo de vinculación entre la autoridad política y los uniformados orientado a evitar caudillismos, una presencia indebida de éstos en política y presiones castrenses en las decisiones de la autoridad civil. Esto ha asegurado una adecuada supremacía civil sobre los militares y, correlativamente, una correspondiente sujeción de estos a la autoridad civil.

- **Presencia de conceptos asociados a la seguridad exterior, a defensa y la soberanía**

Desde los intentos más iniciales de organizar políticamente el Estado, aún antes del comienzo formal del proceso emancipador, se incorporaron manifestaciones conceptuales relativas a la seguridad del país, a su defensa y a la protección de su soberanía. Este fue un proceso progresivo que reflejó, por un lado las circunstancias históricas coetáneas con cada texto constitucional y, paralelamente, el desarrollo igualmente progresivo de dichos conceptos.

Los textos de 1811 y 1812, en si mismos muy primitivos para ser considerados un código político- incluyeron ideas acerca de soberanía y defensa, pero de una manera concordante con el carácter aún confuso del proceso político que entonces vivía el país. Mas tarde, las normas fundamentales dictadas en la nueva república, incorporaron en forma creciente disposiciones relativas a la soberanía y a la independencia del país, nuevamente en forma concordante con

³⁷ Ver GARCÍA Pino, Gonzalo, CONTRERAS Velásquez, Pablo y MARTÍNEZ Placencia, Victoria *DICCIONARIO CONSTITUCIONAL CHILENO*. Editorial Hueders, Santiago 2016, 494.

la evolución histórica de Chile y de su posición en el sistema regional. Especial interés reviste en este periodo la definición en la Carta de los límites del país, tendencia por lo demás bastante difundida en los sistemas comparados regionales.

La Constitución de 1925 siguió en esta materia las tendencias ya evidentes en el siglo XIX, especialmente en la Carta de 1833, sin efectuar innovaciones relevantes. A su turno, la Constitución de 1980, al tiempo que mantiene los conceptos acuñados progresivamente desde los comienzos del desarrollo constitucional del país, subsume los conceptos de seguridad y especialmente de defensa, con los postulados filosóficos que inspiran sus texto, específicamente vertido en el Principio de Servicialidad – en cuya virtud el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común. Así, el Estado asume el deber de resguardar la seguridad nacional y proteger a la población, tal como está contemplado en el artículo 1º de la Carta.

Esta identificación entre los conceptos de seguridad y defensa, en indirectamente de soberanía, con los planteamientos doctrinales y filosóficos que inspiran la Constitución de 1980 les otorgan un sentido pleno y profundo y al mismo tiempo, respondan a las concepciones doctrinales vigentes sobre la seguridad del Estado y sus responsabilidades para con la población.

- **Reconocimiento constitucional de las Fuerzas Armadas**

Similar proceso es posible identificar respecto del reconocimiento primero, y luego la regulación fundamental de lo concerniente a las fuerzas militares. Los constituyentes de antaño y de hoy comprendieron que, en la medida que las instituciones castrenses son los detentadores de las armas y constituyen la manifestación del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, es decir son parte de su estructura de poder, deben estar reguladas en su normativa básica en la Constitución, de modo de proporcionarles la estabilidad y jerarquía estatutaria que por esa razón requieren así como los instrumentos para un efectivo control por parte de las autoridades civiles.

Desde los textos iniciales, coetáneos con el proceso independentista, se reconoce ora en forma indirecta ora en forma explícita, la existencia de cuerpos armados cuya finalidad era afianzar la soberanía del Estado, tanto en su manifestación interna –una cuestión crucial en las etapas iniciales de la República- cuanto en su perspectiva externa, como instrumentos de protección frente a agresiones externas y como apoyo a la política exterior del país. Es efectivo que, en general, durante el siglo XIX la regulación de los cuerpos armados del Estado, especialmente del Ejército y de la Armada, no fueron materia constitucional; antes bien, correspondió a normas de rango inferior aunque directamente derivadas de las normas y principios que contemplaba el ordenamiento constitución contemporáneo, específicamente la Constitución de 1833. Es importante considerar además, que hasta bien entrado el siglo XX, y en ausencia de fuerzas de policía profesionales y de cobertura nacional, la

mantención del orden público fue responsabilidad primaria del Ejército y en alguna medida de la Armada.

Solo a fines del siglo XX y en circunstancias políticas especiales, se reconoció formalmente en el cuerpo constitucional la existencia de las Fuerzas Armadas –y se diferenciaron de las Orden y Seguridad Pública- y se incorporaron sus normas básicas, proceso que se desarrolló mucho más en el texto de la actual Carta Fundamental. Es oportuno considerar también que, en general, el tratamiento del tema castrense en el Derecho Constitucional chileno a partir de 1971 resulta concordante con el desarrollo conceptual sobre las fuerzas militares y sus relaciones con las autoridades políticas tanto en la Sociología Militar cuanto en la Ciencia Política, ocurrido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La incorporación de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional no significa ni ha significado históricamente, reconocerles una categoría superior al resto de los entes públicos o una jerarquía diferente, pero sí constituye la aceptación del hecho, por demás evidente, que tienen características especiales, que las diferencian de los demás órganos que integran la Administración del Estado. Y precisamente por eso es que la misma Carta de 1980 establece a su respecto una normativa especial de sujeción a la autoridad civil que no tiene correlato en el resto de la estructura administrativa. Por otro lado, la regulación en la actual Constitución de los temas castrenses se condice con las prácticas actuales en el derecho constitucional comparado, donde el tema militar es regulado en muchos textos vigentes, en términos en muchos casos similares al chileno.

- **Reconocimiento constitucional de una relación político-militar propia de un sistema democrático**

Desde sus manifestaciones más primitivas, los diversos textos constitucionales han establecido mecanismos de relacionamiento de las autoridades civiles con los uniformados propios de sistemas democráticos, en cuanto han sometido a estos a la sujeción formal de la autoridad de los primeros. Inicialmente en la vida independiente del país, los textos reconocieron la realidad colonial, donde la fuerza militar existente estaba bajo el mando de la autoridad peninsular. El Gobernador, que podía o no tener un pasado militar, detentaba el poder político y el militar que era consustancial al primero. Este mecanismo se proyectó de manera natural a las nuevas autoridades del Chile independiente. Posteriormente y como parte del desarrollo de un Estado fuerte, impersonal e integrador, uno de cuyos fundamentos fue evitar los caudillismos militares, los textos constitucionales, especialmente el de 1833, establecieron mecanismos formales destinados a asegurar una debida supremacía de la autoridad civil sobre los militares. Estos mecanismos y procedimientos fueron consolidados durante el siglo XX y han alcanzado un nivel de madurez propios de una genuina relación político-militar propia de un sistema democrático moderno.

Justo es reconocer que no ha sido este un proceso lineal y despejado; antes bien, fue progresivo, ha tenido altibajos y retrocesos, pero en general ha sido exitoso, especialmente en la contención de militarismos. Se generó entonces una tradición de aceptación de la autoridad civil por parte de los uniformados y de los principios y las ritualidades democráticas de sus relaciones mutuas. La Guerra del Pacífico y la Guerra Civil catalizaron tal actitud castrense. Esto fue especialmente importante en el siglo XX en la medida que progresivamente, la clase política se desinteresó del ejercicio de la Función de Defensa, radicándola en los mismos uniformados, con una mínima intervención de las autoridades civiles, fundamentalmente nominal. Este fenómeno se presentó en sede Ejecutiva y se manifestó en la organización y funciones del Ministerio de Defensa desde su fundación en 1930 hasta la promulgación de la Ley N° 20.424 en 2010, mas también ocurrió en el Congreso; aquí el epítome de esta actitud de la clase política fueron las sucesivas leyes de financiamiento especial de la Defensa de fines de los años 30, la Ley N° 7.144 de 1942 y finalmente la Ley N° 13.197, la actual Ley del Cobre, por medio de las cuales la clase política, en su conjunto, y en forma progresiva, abdicó de su obligación de financiar la Defensa. Todo este proceso pudo haber tenido consecuencias profundas en las relaciones político-militares; no las hubo en buena medida porque el sistema establecido en las sucesivas constituciones, mantuvo a las Instituciones de la Defensa al margen de la política contingente y a sus mandos imbuidos de la tradición de sujeción a la autoridad civil. Los pocos casos de intervención militar en política, más que afectar la esencia de esta premisa, la confirman.

Una consecuencia de la mayor relevancia y posiblemente no totalmente comprendida en el estamento político, es el hecho que el sistema de sujeción militar a la autoridad civil establecido en la Constitución y en su legislación derivada, ha incrementado significativamente la responsabilidad de quienes detentan los cargos correspondientes respecto de la conducción de la Función de Defensa. El cúmulo de potestades y atribuciones que tienen tanto el Presidente de la República cuanto las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, han puesto firmemente en su campo la necesidad de asumir plenamente dichas potestades y atribuciones. La Defensa es la única función pública cuya adecuada conducción requiere de un liderazgo efectivo, más allá de las atribuciones formales que el ordenamiento jurídico otorga a las autoridades civiles. En consecuencia, quienes detentan los cargos correspondientes deben dirigir la función respectiva bajo la forma de un liderazgo efectivo, a partir de las atribuciones que la normativa jurídica les franquea. Esto es aplicable en la especial a la situación chilena y deriva directamente del sistema de relacionamiento político militar establecido en la Constitución de 1980.

En síntesis, el desarrollo del constitucionalismo chileno desde los albores de la Independencia hasta hoy ha recogido, con realismo y prudencia, los procesos internacionales y domésticos relacionados con la seguridad externa —e interna del país— y los ha volcado en normas básicas que permitieron, primero,

una consolidación rápida del Estado en forma, libre de avatares castrenses internos, luego enfrentar con éxito los conflictos que amagaron su seguridad y, finalmente, asegurar una relación político-militar funcional y propia de un Estado democrático de derecho. Y esta es una condición que debe perdurar, cualesquiera sean los acuerdos políticos y el contenido de futuros desarrollos constitucionales de la República.

Referencias bibliográficas

- BARROS Van Buren, Mario. *Historia Diplomática de Chile 1541-1938* Editorial Andrés Bello, 1970, segunda edición actualizada hasta 1958. Capítulo V.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad por una teoría general de la política* Fondo de Cultura Económica, México, 2006, 68-187.
- BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard. *Ministries of Defense and Democratic Control* en BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON Scott "Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations" University of Texas Press, 2006.
- CEA Cienfuegos, Sergio y MORALES, Patricio. *Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República de Chile*, Derecho Público Iberoamericano N° 5, Santiago, 2014, 209-228.
- CRUZ-COKE Ossa, Carlos. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2009, Capítulos XIV y XV.
- DUVAUCHELLE Rodríguez, Mario. *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile; su regulación constitucional y orgánica constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Colección Manuales Jurídicos, N° 103, 1994.
- ESQUIVEL Elizondo, Mario. *Seguridad Nacional y Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 ¿naturaleza jurídico-política incompatible con la concepción de un estado democrático y de derecho?* Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral, Valdivia, 2004, capítulo I.
- EYZAGUIRRE, Jaime. *Breve Historia de las Fronteras de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, decimonovena edición, 1990. 61-65.
- FERMANDOIS, Joaquín. *MUNDO Y FIN DE MUNDO Chile en la política mundial 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2005. Capítulos VI, IX y XII.
- GARCÍA Pino, Gonzalo, CONTRERAS Velásquez, Pablo y MARTÍNEZ Placencia, Victoria. *DICCIONARIO CONSTITUCIONAL CHILENO*, Editorial Hueders, Santiago 2016, 494.
- GRIFFITHS Spielman, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU., Chile y Perú*, Ril Editores, Santiago de Chile, 2011. 372 y sgts.
- HUNTINGTON, Samuel P. *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones civiles-militares*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. 91 y sgts.
- SCHIFF, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics A Conc ordance Theory of Civil-Military Relations* Routhledge Press, NewYork 2009.

- MONK, Linda R. *The Words We Live by* The Stonesong Press, New York, 2003.
- NAVARRO, Meza, Miguel *La Conducción Política de la Defensa*, Revista Política y Estrategia N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004, 9-41.
- NAVARRO Meza, Miguel. *Chile y la Seguridad Internacional; desde comienzos de la Segunda Guerra Mundial a los albores del siglo XXI*. En: SOTO Silva, Julio, NAVARRO Meza, Miguel y SALAS Maturana, Alejandro “La Defensa en Perspectiva Académica: historia y proyección” Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Colección de Investigaciones N° 35, 2015.
- NAVARRO Meza, Miguel. *El Uso de la Fuerza en la Defensa del Espacio Aéreo*. Revista “Minerva” N° 76, Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile, Santiago, 2016. 39-61.
- PAUL Latorre, Adolfo. *Política y Fuerza Armadas; características y misiones constitucionales de las FF.AA.* Edición privada, La Serena, Chile, 1999.
- PEÑA Torres, Marisol. *Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuesta de Reforma Constitucional* *Ius et Praxis*, 8 (1) 95-116. 2002.
- PINTO Lagarrigue, Fernando. *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1991. 13-38.
- PORCH, Douglas. *Strategy Formulation and National Defense* En: BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON Scott “Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations” University of Texas Press, 2006.
- SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003. Tomo IX.
- ZUÑIGA Urbina, Francisco. *Nueva Constitución para Chile. Las “bases” y las nuevas ideas político-constitucionales* Revista Chilena de Derecho Público, edición especial 2014. 25-40.